



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE**

**MINISTÈRE DU BUDGET, DES COMPTES
PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**



RAPPORT

N° 2010-M-064-02

**ÉTUDE COMPARATIVE DES EFFECTIFS DES SERVICES PUBLICS DE
L'EMPLOI EN FRANCE, EN ALLEMAGNE ET AU ROYAUME-UNI**

Établi par

PIERRE-EMMANUEL LECERF
Inspecteur des finances

EMMANUEL MONNET
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
VERONIQUE HESPEL
Inspectrice générale des finances

- JANVIER 2011 -

SYNTHESE

Par lettre de mission du 18 juin 2010, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le secrétaire d'État à l'emploi ont confié à l'Inspection générale des finances (IGF) la réalisation d'un benchmark européen sur les effectifs du service public de l'emploi (SPE) des principaux partenaires européens de la France, notamment le Royaume-Uni et l'Allemagne, afin d'éclairer le débat sur la « bonne taille » de l'opérateur principal Pôle emploi.

1. La comparaison des effectifs des SPE dans des pays différents est un exercice complexe comportant plusieurs limites méthodologiques

Les SPE et leurs opérateurs n'ont pas nécessairement un périmètre de missions identiques. Le SPE français est organisé autour des fonctions d'accueil, d'orientation, d'accompagnement et de placement, d'indemnisation du demandeur d'emploi, de sécurisation des parcours professionnels (L. 5311-1 du Code du travail). Par comparaison, les SPE britannique et allemand intègrent une palette plus étendue de prestations et d'allocations aux personnes en âge de travailler. Le SPE allemand joue un rôle particulièrement important dans le domaine de la formation professionnelle initiale et continue s'adressant à un public plus large que celui des seuls demandeurs d'emploi.

L'offre de services aux demandeurs d'emploi est plus ou moins intégrée institutionnellement selon les pays : au-delà des effectifs des opérateurs principaux, doivent être pris en compte les moyens humains déployés par les collectivités locales, les organismes co-traitants et sous traitants contribuant aux missions des SPE.

La comparaison des effectifs impose donc de substituer à une logique purement institutionnelle une logique fonctionnelle, en appliquant aux trois SPE un périmètre conventionnel de missions. Ce périmètre a été défini à partir des quatre missions principales dévolues à Pôle emploi : l'accueil et l'information du demandeur d'emploi, l'accompagnement du demandeur d'emploi, l'indemnisation et, les services aux employeurs. Quelques précisions doivent cependant être apportées :

- ◆ les opérateurs principaux allemand et anglais assurant la gestion de l'indemnisation assurantielle du chômage mais également l'indemnisation de solidarité, le périmètre inclut pour la France les effectifs des caisses d'allocations familiales, gérant le RSA ;
- ◆ la répartition des tâches entre l'opérateur principal et les services de l'État étant différente selon les pays, le périmètre inclut les effectifs des services de l'État contribuant au pilotage et à la gestion des SPE ;
- ◆ le périmètre de comparaison n'inclut pas en revanche les moyens d'accompagnement mis en place dans les trois pays dans le cadre de l'insertion par l'activité et de la formation professionnelle des actifs en emploi.

En outre, la situation du marché du travail et le niveau du chômage diffèrent dans les trois pays et impliquent une charge d'activité différente. La France est caractérisée par un taux de chômage au sens du BIT proche de 10 %, plus élevé qu'au Royaume-Uni (environ 8 %) ou en Allemagne (environ 7 %). Il importe donc de rapporter les effectifs bruts recensés au nombre d'utilisateurs pour chaque mission, afin de comparer de façon pertinente les moyens humains affectés à ces tâches dans les trois pays.

Le recensement des effectifs repose sur des informations de qualité et de fiabilité hétérogènes. Les instruments de décompte disponibles chez les différents intervenants sont d'une précision inégale. La reconstitution d'un périmètre identique de missions impose des retraitements parfois significatifs. **Les effectifs des sous-traitants n'ont pu être décomptés dans aucun pays**, ceux des collectivités locales n'ont pu être appréhendés que très imparfaitement.

Enfin, l'organisation des SPE est marquée par une forte évolutivité. Les stratégies de réponse à la crise des différents pays ont eu un impact direct sur les moyens des SPE. Certains opérateurs sont par ailleurs engagés dans des processus lourds de réorganisation interne, comme par exemple Pôle emploi en France et *Jobcentre plus* au Royaume-Uni. De ce fait, le recensement des effectifs, effectué à l'été 2010, présente un caractère indicatif, et doit être considéré comme un état des lieux « à l'instant T ». L'exercice mériterait d'être conduit sur plusieurs années - ou être organisé plus systématiquement à l'avenir - pour permettre une comparaison plus régulière des effectifs et des performances des SPE.

2. A l'été 2010, le SPE français apparaît moins doté en effectifs que les SPE allemand et britannique, notamment en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi

En valeur absolue, les effectifs hors sous-traitance du SPE français (62 056 ETP) sont supérieurs à ceux du SPE britannique (53 844 ETP) mais nettement inférieurs aux effectifs du SPE allemand (127 450 ETP). **Rapportés au nombre de chômeurs au sens du BIT en 2010, les effectifs du SPE français (215 ETP pour 10 000 chômeurs) apparaissent marginalement inférieurs aux effectifs du SPE britannique (221 ETP) et très inférieurs à ceux du SPE allemand (420 ETP).** Rapportés au nombre de demandeurs d'emploi, recensés par les statistiques nationales (DEFM), les effectifs du SPE français (150) représentent moins de la moitié des effectifs allemands (377) et britanniques (349).

Il ressort de la ventilation des effectifs par mission que **les effectifs du SPE français sont moins nombreux pour trois missions sur quatre étudiées** : l'accueil, l'indemnisation et l'accompagnement du demandeur d'emploi. C'est sur cette dernière mission que l'écart est le plus frappant : le SPE français consacre 71 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT à l'accompagnement, contre 113 au Royaume-Uni et 150 en Allemagne. L'écart se creuse si les effectifs sont rapportés au nombre de demandeurs d'emploi recensés dans les statistiques nationales.

Seule la mission de service aux employeurs (collecte d'offres d'emploi et prestations d'aide au recrutement) **apparaît bien dotée en France** : le SPE français y consacre 22 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT, contre 10 au Royaume-Uni et 18 en Allemagne. Toutefois, rapportés au nombre de chômeurs comptabilisés dans les statistiques nationales, les effectifs sont d'un niveau équivalent dans les trois pays (16 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi).

Ces constats ne sont pas remis en cause par l'analyse des dépenses de sous-traitance de l'activité de placement : d'après les estimations réalisées dans le cadre de ce rapport, les dépenses du SPE français sont légèrement supérieures à celles constatées en Allemagne mais très inférieures au budget britannique.

De même, la ventilation des effectifs de support ou résiduels sur les quatre missions de service aux usagers – dans le cadre d'une approche en « coûts complets » – ne modifie pas les écarts constatés sur les seuls effectifs directs et conforte donc les conclusions précédemment établies.

3. Les écarts résultent selon les missions d'une productivité plus importante ou d'une moindre intensité de l'offre de services du SPE français

L'interprétation de ces écarts n'est pas aisée et doit faire intervenir un faisceau d'indices, différents selon la mission du SPE considérée.

En ce qui concerne **l'accueil des demandeurs d'emploi**, le SPE français est probablement caractérisé par une productivité et une efficacité plus grandes que celles de ses homologues, permettant de concilier un effectif limité et l'existence d'un réseau d'accueil de proximité relativement dense.

L'interprétation des écarts d'effectifs observés en matière **d'indemnisation des demandeurs d'emploi** est plus délicate. La moindre productivité du SPE allemand et, dans une moindre mesure, du SPE britannique pourrait s'expliquer par des processus opérationnels moins performants. Il n'est cependant pas à exclure que d'autres facteurs (tels que la complexité du droit de l'indemnisation chômage, ou encore l'importance accordée à la gestion du risque et à la lutte contre la fraude) conduisent à des effectifs plus nombreux qu'en France.

En matière de **services aux employeurs**, le dimensionnement des effectifs du SPE français traduit une priorité plus nette accordée par Pôle emploi à cette mission, assurant des prestations plus étoffées mais moins ciblées qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, sur un public d'entreprises plus large.

Enfin, l'infériorité des effectifs **d'accompagnement des demandeurs d'emploi** en France traduit une offre de services moins intensive. D'un point de vue quantitatif, le temps accordé à l'accompagnement des demandeurs d'emploi en vertu des programmes standard de prise en charge est moins important en France qu'au Royaume-Uni. La hausse du nombre de demandeurs d'emploi résultant de la crise économique a en outre conduit à une diminution du temps d'accompagnement accordé à chaque chômeur. D'un point de vue qualitatif, la palette des services offerts en France est moins étendue que celle disponible en Allemagne, où le SPE réalise des prestations d'orientation professionnelle et de placement dans les dispositifs d'apprentissage à destination d'un public plus large que celui des demandeurs d'emploi.

Les choix opérés par l'Allemagne et la Grande Bretagne en matière d'allocation des moyens humains affectés à l'accompagnement sont fondés sur un constat simple : l'action du SPE, focalisée sur l'intensification des contacts avec les demandeurs d'emploi en Grande Bretagne et en Allemagne, entraîne une sortie plus précoce du chômage pour une fraction significative de demandeurs d'emploi lorsqu'elle est bien ciblée ; cette moindre durée du chômage se traduit par une diminution des dépenses d'indemnisation pesant sur les finances publiques, ce qui peut conduire à une économie supérieure aux coûts engendrés par l'intensification des contacts.. **Au regard de cette stratégie développée par nos partenaires, la plus faible intensité d'accompagnement des demandeurs d'emploi en France peut soulever des questions d'efficacité globale.** Ni les délais du chômage en France, ni le niveau des dépenses d'indemnisation ne témoignent d'une situation particulièrement favorable par rapport à celle de ses partenaires, justifiant un moindre effort d'intermédiation.

4. L'exercice de benchmark permet de tirer des enseignements sur les politiques d'accompagnement du demandeur d'emploi et sur la gouvernance des services publics de l'emploi

Diverses expérimentations et évaluations ont montré en Allemagne, au Royaume-Uni et en France qu'une intensification de l'accompagnement du demandeur d'emploi pouvait générer des économies supérieures aux coûts consentis, grâce à une accélération du retour à l'emploi et, par voie de conséquence, une diminution des dépenses d'indemnisation.

De fait, les SPE allemand et britannique ont accru les effectifs en charge de l'accompagnement du demandeur d'emploi, dans un objectif affiché d'amélioration du retour à l'emploi et d'amélioration de l'efficacité globale de la politique de l'emploi. L'opérateur principal du SPE britannique (*Jobcentre plus*) a augmenté de 37 % le nombre de conseillers sur l'année 2009, afin de maintenir voire intensifier le suivi des demandeurs d'emploi en période de crise. L'opérateur principal du SPE allemand (*Bundesagentur für Arbeit*) est engagé dans une réduction progressive de la taille des portefeuilles des conseillers.

Les tendances observées en Allemagne et au Royaume-Uni invitent à réfléchir à une intensification de l'offre de services d'accompagnement des demandeurs d'emploi en France. Dans le contexte actuel de contrainte budgétaire, un tel objectif peut être réalisé, au moins pour partie, au travers d'un redéploiement de personnels vers les services d'accompagnement – *via* la réalisation de gains d'efficacité sur les autres fonctions opérationnelles et support, notamment à Pôle emploi – et d'une différenciation accrue du suivi des chômeurs en fonction de leur distance à l'emploi. Toutefois, sans une amélioration significative de la situation de l'emploi, ces leviers ne seront probablement pas suffisants pour permettre au SPE français d'atteindre les taux d'encadrement de ses homologues allemands et britanniques en matière de suivi des chômeurs.

Parallèlement à l'intensification des activités d'accompagnement et de placement, le pilotage du SPE français doit s'appuyer davantage sur des indicateurs de résultats en matière de retour à l'emploi – notamment en ce qui concerne les publics les plus éloignés du marché du travail.

En matière de gouvernance du service public de l'emploi, quatre pistes de réflexion mériteraient d'être ouvertes selon la mission, au regard des expériences allemande et anglaise.

La première concerne **l'adaptation des capacités des SPE aux variations conjoncturelles du marché du travail.** Afin d'éviter que le surcroît d'activité généré par la hausse du chômage ne se traduise par une dégradation de l'offre de services aux demandeurs d'emploi, le SPE doit être en mesure de mobiliser, rapidement et à titre transitoire, des capacités supplémentaires. A cet égard, Pôle emploi semble présenter davantage de rigidités que ses homologues étrangers en matière de recrutement de personnels en CDD - mais il a pu recourir aux sous-traitants en 2009 pour absorber une partie de l'augmentation des demandeurs d'emploi.

La deuxième piste de réflexion porte sur la **prise en charge des bénéficiaires des allocations de solidarité active.** Alors qu'elle est assurée par l'opérateur principal du SPE au Royaume-Uni et en Allemagne, elle a été confiée aux départements en France dans le cadre du dispositif du revenu de solidarité active (RSA). Par ailleurs, les guichets de l'indemnisation et du placement des bénéficiaires du RSA sont séparés, ce qui peut entraîner des difficultés dans le suivi des individus et de leurs démarches d'insertion professionnelle. Un état des lieux pourrait être réalisé pour identifier les bonnes pratiques et les difficultés en matière de coordination des différents acteurs concourant au dispositif, et d'évaluer les effets de cette organisation sur l'insertion professionnelle des allocataires du RSA.

Un troisième chantier de réflexion concerne **l'intégration de la formation professionnelle à l'offre de services des SPE, sur le modèle du SPE allemand**. Un *benchmark* spécifique mériterait d'être mené pour en évaluer les effets sur l'employabilité des demandeurs d'emploi.

Enfin, une réflexion pourrait être engagée sur les **modalités de recours aux prestataires externes (co-traitants ou sous-traitants) dans l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi**. Des expérimentations pourraient être menées, au niveau local, en s'inspirant des pratiques observées au Royaume-Uni (orientation systématique de certaines catégories de demandeurs d'emploi vers des prestataires externes après mise en concurrence, afin de bénéficier d'un accompagnement renforcé) ou en Allemagne (droit accordé aux chômeurs de choisir leur prestataire de placement, après une certaine durée de chômage).

SOMMAIRE

1. LA COMPARAISON DES EFFECTIFS DE DIFFERENTS SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI COMPORTE CERTAINES LIMITES METHODOLOGIQUES.....	2
1.1. Le décompte des effectifs des services publics n'est réalisé que sur un périmètre restreint de missions	2
1.1.1. <i>Les SPE couverts par le benchmark recouvrent des champs d'intervention et des acteurs différents.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Le périmètre de comparaison retient quatre missions fondamentales.....</i>	<i>5</i>
1.2. Le recensement des effectifs sur le périmètre de missions retenu fait l'objet de plusieurs réserves méthodologiques.....	6
2. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI FRANÇAIS APPARAÎT MOINS DOTE EN EFFECTIFS QUE SES HOMOLOGUES ALLEMAND ET BRITANNIQUE, NOTAMMENT SUR LA MISSION D'ACCOMPAGNEMENT	8
2.1. Une fois rapportés au nombre de chômeurs et hors sous-traitance, les effectifs globaux du SPE français sont inférieurs aux effectifs du SPE britannique et très inférieurs aux effectifs du SPE allemand	8
2.2. L'analyse plus fine des effectifs hors sous-traitance fait apparaître un dimensionnement de la mission d'accompagnement nettement inférieur en France à celui qui prévaut en Allemagne ou au Royaume-Uni.....	10
2.2.1. <i>L'examen du poids respectif de chaque mission dans les effectifs totaux des trois SPE met en évidence plusieurs orientations structurantes en matière d'allocation des ressources.....</i>	<i>11</i>
2.2.2. <i>Les effectifs français, rapportés au nombre de bénéficiaires concernés par chaque mission, sont inférieurs aux effectifs allemands et britanniques pour trois missions opérationnelles sur quatre, notamment la mission d'accompagnement du demandeur d'emploi</i>	<i>12</i>
2.3. L'analyse des budgets de sous-traitance tend à conforter le constat d'un moindre dimensionnement de la mission d'accompagnement du demandeur d'emploi en France	14
3. L'ANALYSE DES ECARTS DE PRODUCTIVITE PAR MISSION PERMET D'AFFINER LE DIAGNOSTIC SUR LES FORCES ET FAIBLESSES DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI FRANÇAIS.....	16
3.1. Sur la mission d'accueil et d'information des demandeurs d'emploi, le système français paraît le plus apte à offrir un service de proximité au moindre coût	16
3.2. Sur la mission d'indemnisation, le système français apparaît le plus économe en effectifs	17
3.3. L'offre de services aux employeurs est plus étendue et moins ciblée en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, ce qui peut expliquer des effectifs assez nombreux	19
3.4. En matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'offre de services est moins intensive dans le SPE français que dans les SPE allemand et britannique	20

4. PLUSIEURS ENSEIGNEMENTS PEUVENT ETRE TIRES DE L'EXPERIENCE DE NOS PARTENAIRES POUR AMELIORER LES PERFORMANCES DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI FRANÇAIS DU POINT DE VUE DU RETOUR A L'EMPLOI	22
4.1. L'intensification et la différenciation de l'accompagnement du demandeur d'emploi peuvent contribuer à améliorer l'efficacité du service public de l'emploi tout en diminuant ses coûts	22
4.1.1. <i>L'intensification de l'accompagnement des chômeurs semble avoir un impact positif sur les taux de retour à l'emploi et sur l'efficience générale de la politique de l'emploi.....</i>	<i>22</i>
4.1.2. <i>A la lumière des expériences étrangères, un accroissement des moyens du SPE français consacrés à l'accompagnement, ciblé sur les publics les plus éloignés du marché du travail, pourrait être envisagé.....</i>	<i>23</i>
4.2. Des enseignements plus structurels sur l'organisation et la gouvernance du service public de l'emploi peuvent également être tirés de l'exercice de benchmark	29
4.2.1. <i>Un premier sujet de réflexion concerne l'adaptation des capacités des services publics de l'emploi à la conjoncture.....</i>	<i>29</i>
4.2.2. <i>Un deuxième axe de réflexion concerne l'organisation du régime de solidarité chômage.....</i>	<i>31</i>
4.2.3. <i>Un benchmark complémentaire pourrait être mené sur l'intégration de la formation professionnelle dans l'offre de services du service public de l'emploi.....</i>	<i>32</i>
4.2.4. <i>Un dernier chantier de réflexion concerne les modalités de recours à la co-traitance et à la sous-traitance.....</i>	<i>33</i>

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 18 juin 2010, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le secrétaire d'État à l'emploi ont confié à l'Inspection générale des finances (IGF) la réalisation d'un benchmark européen sur les effectifs du service public de l'emploi (SPE) des principaux partenaires européens de la France, notamment le Royaume-Uni et l'Allemagne, afin d'éclairer le débat sur la « bonne taille » de l'opérateur principal Pôle emploi.

Dans la réalisation du *benchmark*, une attention particulière devait être accordée à l'organisation des différents services de placement et aux modalités d'adaptation à la crise retenues dans les différents pays.

L'exercice de recensement de données homogènes entre pays s'est heurté à trois difficultés principales :

- ◆ difficultés de détermination du périmètre du service public de l'emploi, celui-ci ne faisant pas l'objet d'une définition homogène entre les pays ;
- ◆ difficultés de dénombrement des organismes participant au service public de l'emploi et notamment des effectifs des collectivités locales, des organismes de protection sociale, des prestataires externes ;
- ◆ difficultés de ventilation analytique des effectifs par mission opérationnelle, ces dernières recouvrant des périmètres hétérogènes d'un pays à l'autre.

Ces difficultés ont conduit la mission à concentrer son exercice de benchmark sur l'Allemagne et le Royaume Uni, deux déplacements dans ces pays lui ayant permis de recueillir un grand nombre d'informations complémentaires grâce à la très grande coopération et disponibilité des interlocuteurs rencontrés.

La mission a dû renoncer à étendre son diagnostic aux sept autres pays (Australie, Autriche, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Suède) qu'elle avait initialement envisagé d'inclure dans son exercice de benchmark. En effet, les informations recueillies par questionnaire auprès du réseau des conseillers sociaux et des services économiques des ambassades sur les effectifs de services public de l'emploi de ces pays se sont révélées peu homogènes et faiblement exploitables. En revanche, des éléments très intéressants de contexte (situation du marché du travail, cartographie institutionnelle des services publics de l'emploi) figurent dans les réponses aux questionnaires, qui sont jointes au rapport.

Le rapport est par ailleurs accompagné de onze annexes consacrées à :

- ◆ la méthodologie du benchmark (Annexe 1) ;
- ◆ la cartographie institutionnelle des SPE français, allemand et britannique (Annexe 2) ;
- ◆ le décompte des effectifs des SPE français, allemand et britannique (Annexe 3) ;
- ◆ l'analyse des effectifs par mission : accueil et d'information des demandeurs d'emploi (Annexe 4), accompagnement des demandeurs d'emploi (Annexe 5), indemnisation des demandeurs d'emploi (Annexe 6), services aux employeurs (Annexe 7) ;
- ◆ l'analyse des effectifs « résiduels » concourant aux missions du SPE (Annexe 8) ;
- ◆ l'adaptation à la crise des SPE (Annexe 9) ;
- ◆ la sous-traitance des services de placement et d'accompagnement (Annexe 10) ;
- ◆ le pilotage des SPE (Annexe 11).

1. La comparaison des effectifs de différents services publics de l'emploi comporte certaines limites méthodologiques

Comme le rappelle la lettre de mission, l'exercice de benchmark des services publics de l'emploi est rendu difficile par l'hétérogénéité des champs de compétence et des modes d'intervention des différents opérateurs de la politique de l'emploi dans les pays étudiés. **Du fait de ces variations de périmètre, les effectifs des différents SPE ne sont pas directement comparables.**

1.1. Le décompte des effectifs des services publics n'est réalisé que sur un périmètre restreint de missions

1.1.1. Les SPE couverts par le *benchmark* recouvrent des champs d'intervention et des acteurs différents

Les périmètres de définition des services publics de l'emploi diffèrent entre l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni (cf. Encadré 1). En raison des différences historiques et institutionnelles dans la construction des dispositifs d'assurance chômage et de service aux demandeurs d'emploi, les SPE recouvrent un champ plus ou moins large de missions allant, selon les pays, du placement des demandeurs d'emploi à la formation professionnelle des actifs, et de l'indemnisation du chômage au versement de diverses allocation de sécurité sociale ou de solidarité.

Les trois SPE étudiés font par ailleurs intervenir une diversité d'acteurs. Les trois systèmes sont structurés autour d'un opérateur public national, qui assure un rôle de coordination ou de pivot auprès d'autres acteurs associés au SPE. La gouvernance de l'opérateur principal implique l'État mais également, dans les cas français et allemand, les partenaires sociaux. En outre, le SPE peut inclure les collectivités locales - qui exercent une compétence de premier ordre dans la gestion du régime de solidarité chômage en Allemagne et en France - ainsi que des organismes de sécurité sociale, des organismes de formation professionnelle et des opérateurs subsidiaires de placement (de statut public, associatif ou privé).

Ces variations institutionnelles ne sauraient être présentées et analysées indépendamment d'éléments de contexte sur le marché du travail. Les modes de régulation du marché du travail ainsi que les performances de chaque pays en matière de taux de chômage sont en effet hétérogènes. De nombreux facteurs socio-économiques, touchant notamment au coût du travail, à la fluidité du marché du travail et au degré de protection de l'emploi, au niveau de l'indemnisation du chômage, aux dispositifs de formation et de qualification, expliquent tout à la fois la diversité des performances en matière de chômage mais aussi les choix organisationnels structurants des SPE.

Encadré 1 : Présentation des SPE français, allemands et britanniques¹

1) France

La France est caractérisée par un niveau de chômage élevé, particulièrement chez les jeunes.

Contrairement à d'autres pays, le taux de chômage n'est jamais descendu en dessous de 7,5 % au sens du BIT depuis 25 ans. La crise récente l'a fait passer de 7,5 % au premier trimestre 2008 à 9,7 % (janvier à juillet 2010). Ce taux était de 7,8 % en 2008 et de 9,5 % en 2009.

Le nombre moyen de chômeurs comptabilisés au sens du BIT s'élève à 2,88 millions de janvier à juillet 2010, soit une augmentation de 29 % depuis 2008 (2,23 millions) et de 4 % depuis 2009 (2,75 millions).

Le chômage de longue durée, défini comme le chômage d'une durée supérieure à douze mois, touchait 35,2 % des demandeurs d'emploi en 2009. Le chômage des jeunes de moins de 25 ans était pour sa part de 23,5 % en 2009.

Le SPE français associe un opérateur public principal d'indemnisation et d'accompagnement et des opérateurs de placement spécialisés par type de public.

Pôle emploi, opérateur public unique d'indemnisation et de placement, constitue l'épine dorsale du SPE français. Né de la fusion de l'ANPE et du réseau des Assédic résultant de la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, il assure notamment des missions d'accompagnement, d'orientation, d'indemnisation des demandeurs d'emploi, de collecte d'offre et de service aux employeurs (art. L. 5312-1 du code du travail).

Pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi, Pôle emploi fait appel dans certains cas à des opérateurs spécialisés, relevant de deux cadres juridiques distincts :

- les missions locales, structures d'accompagnement et d'insertion professionnelle des jeunes qui ont généralement la forme associative, et le réseau associatif des Cap emploi, spécialisés dans l'accompagnement des personnes handicapées. Ces deux partenaires sont liés à Pôle emploi par des conventions de co-traitance définissant notamment les modalités d'orientation des publics et la participation de Pôle emploi à leur accompagnement ;
- les opérateurs privés de placement assurent l'accompagnement de demandeurs d'emploi sous-traités par Pôle emploi dans le cadre de programmes spécifiques donnant lieu à un marché public.

Les collectivités locales peuvent participer à l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment par l'intermédiaire des maisons de l'emploi.

Si Pôle emploi assure l'indemnisation des demandeurs d'emploi couverts par l'assurance chômage ou éligibles au régime de solidarité (allocation de solidarité spécifique), les caisses d'allocation familiales assurent le versement du revenu de solidarité active, qui est un revenu minimum de solidarité dont le bénéfice est associé à des obligations de recherche d'emploi. Les départements supportent la charge financière du RSA-socle² et sont responsables de l'organisation du parcours d'insertion professionnelle - qu'ils peuvent déléguer à Pôle emploi ou à d'autres organismes.

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est partie intégrante du service public de l'emploi français (article 5311-1 du code du travail) et agit comme prestataire de formation qualifiante à l'égard des chômeurs et de l'ensemble des actifs.

¹ Une présentation plus détaillée des services publics de l'emploi dans les trois pays étudiés est fournie dans l'annexe 2 du rapport. Toutes les données relatives à la situation du marché du travail sont issues des bases de données d'Eurostat. Le chômage est défini au sens du BIT et non des statistiques nationales provenant des opérateurs.

² Le RSA-socle est versé aux foyers ne disposant pas de revenu du travail. Le RSA-activité, financé par l'État, est un complément de rémunération versé aux foyers dont les revenus tirés de l'activité professionnelle sont insuffisants.

2) Allemagne

L'Allemagne est caractérisée par un taux de chômage post-crise relativement bas, même si le chômage de longue durée reste élevé.

La crise économique en 2009 ne s'est pas traduite par une hausse importante du chômage : le nombre de chômeurs au sens du BIT est passé de 3,14 millions en 2008 (7,3 % de la population active) à 3,23 millions en 2009 (7,5 %). Il se situe aujourd'hui à un niveau inférieur à celui précédant la crise ; 3,03 millions en moyenne entre janvier et juillet 2010 (7,2 %).

Le chômage de longue durée représente 45,5 % des demandeurs d'emploi allemands. Le chômage des jeunes de moins de 25 ans est relativement faible en comparaison des autres pays étudiés (10,4 % en 2009, selon Eurostat).

Le SPE allemand est assuré conjointement par un opérateur fédéral et par les collectivités locales du fait de la coexistence de deux régimes d'indemnisation du chômage.

La *Bundesagentur für Arbeit*, opérateur principal du SPE allemand, a la compétence du régime d'assurance chômage contributive, accessible sous condition de cotisation et pour une durée de chômage limitée à 12 mois. Elle assure à ce titre l'accueil, l'accompagnement et l'indemnisation des chômeurs couverts par ce régime, et des services d'intermédiation aux entreprises.

Au régime d'indemnisation assurantielle s'ajoute un régime d'indemnisation de solidarité co-géré par la *Bundesagentur für Arbeit* et les collectivités locales. La *Bundesagentur für Arbeit* détient la compétence de l'accompagnement et de l'indemnisation des allocataires, tandis que les communes ont la charge de l'assistance sociale et du versement d'aides complémentaires. La mise en œuvre opérationnelle de ce partage de compétences donne lieu à plusieurs types de structures, la plus fréquente consistant en une « communauté de travail », c'est-à-dire un guichet unique de la *Bundesagentur für Arbeit* et de la commune.

Pour les besoins de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la *Bundesagentur für Arbeit* recourt de manière subsidiaire à des prestataires privés, en complément de ses propres prestations.

La *Bundesagentur für Arbeit* joue également un rôle très important dans le financement et l'organisation de la formation professionnelle initiale et continue. Elle finance ainsi les prestations de formation professionnelle continue. Elle peut également verser un soutien financier aux stagiaires de la formation professionnelle initiale sans financer toutefois le coût de la formation.

3) Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a vu son taux de chômage fortement augmenter avec la crise, bien qu'il reste inférieur au taux de chômage français

Le Royaume-Uni a été marqué par une forte hausse du chômage du fait de la crise. Celui-ci est passé de 1,75 millions de chômeurs au sens du BIT (soit 5,6 % de la population active) en 2008 à 2,36 millions en 2009 (7,6 %). Il atteint 2,44 millions en moyenne entre janvier et juillet 2010 (7,8 %). Cela représente une augmentation de 39 % du nombre de demandeurs d'emploi sur la période considérée.

Le chômage de longue durée représente un quart des demandeurs d'emploi (24,5 %) en 2010. Le taux de chômage des jeunes est relativement élevé, à 19 % en 2009.

Le SPE britannique est fortement unifié autour de l'agence exécutive *Jobcentre plus*.

L'opérateur public national *Jobcentre plus* assure seul l'essentiel des missions du SPE britannique. Né de la fusion en 2002 du réseau de l'ancien service de l'emploi et de l'agence publique d'indemnisation, il est l'opérateur le plus intégré des trois pays étudiés et assure un vaste ensemble de missions d'assistance, d'accompagnement et d'indemnisation aux actifs. En tant qu'agence exécutive du ministère du travail et des retraites, *Jobcentre plus* est étroitement lié à son ministère de tutelle. Opérateur public unique, *Jobcentre plus* peut établir, au niveau local, des partenariats avec les collectivités locales et les acteurs économiques.

En matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi, le SPE britannique recourt cependant de manière croissante aux prestataires privés, opérant en secteur concurrentiel ou associatif. La création récente du *Flexible New Deal*, programme d'externalisation applicable à tous les demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de 12 mois, n'a fait qu'accroître cette tendance.

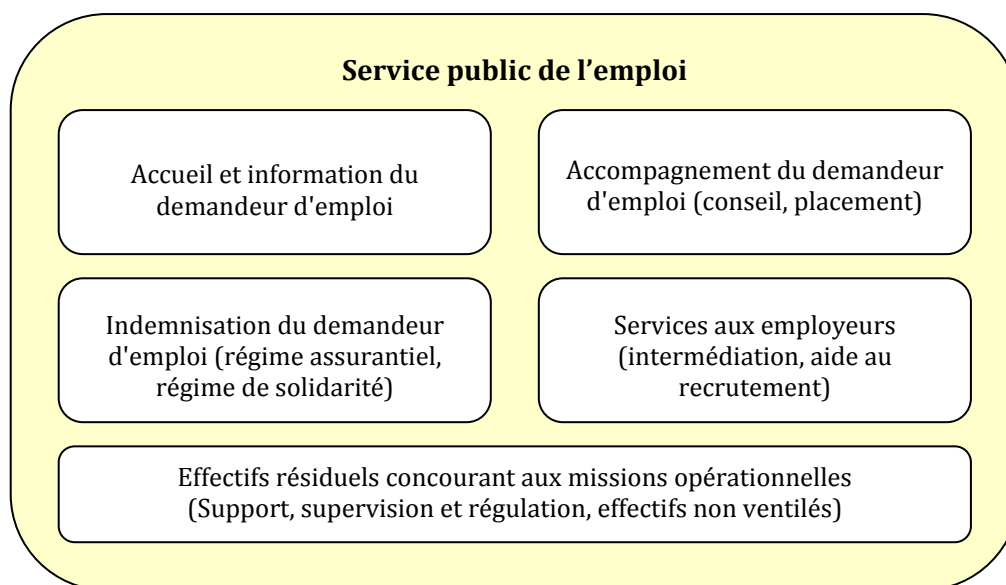
1.1.2. Le périmètre de comparaison retient quatre missions fondamentales

Afin d'assurer la comparaison des effectifs des trois SPE étudiés, un périmètre identique a été établi à partir d'un socle de quatre missions opérationnelles (Graphique 1) :

- ♦ la **mission d'accueil et d'information du demandeur d'emploi**, incluant l'accueil et l'orientation de premier niveau des demandeurs d'emploi, qu'ils soient nouvellement demandeurs d'emploi ou non ;
- ♦ la **mission d'accompagnement du demandeur d'emploi**, incluant les activités expertes réalisées par des conseillers spécialisés en matière d'orientation, de conseil, d'intermédiation et de placement du demandeur d'emploi sur le marché du travail ou dans un dispositif de formation professionnelle ;
- ♦ la **mission d'indemnisation des demandeurs d'emploi**, incluant l'examen de la demande d'indemnisation, la liquidation, le paiement et le suivi de l'allocation, que cette allocation résulte d'un système d'assurance chômage ou de solidarité nationale ;
- ♦ la **mission de services aux employeurs**, qui comprend la prospection et la collecte d'offres d'emploi, l'aide au recrutement et les prestations associées.

A ces quatre activités métiers s'ajoute une rubrique d'effectifs « résiduels », qui comprend les fonctions d'état-major et de supervision du service public de l'emploi, les fonctions support des opérateurs du SPE ainsi que les reliquats d'effectifs qui n'ont pu être ventilés sur les quatre missions opérationnelles³.

Graphique 1 : Périmètre du SPE utilisé par la mission



Source : IGF.

³ Les effectifs non ventilés incluent, pour l'Allemagne, les effectifs de la *Bundesagentur für Arbeit* en charge de la gestion des aides aux employeurs (chômage partiel, pré-retraite). Pour la France, les effectifs non ventilés incluent les agents de Pôle emploi :

- en charge du recouvrement des cotisations sociales, qui seront affectés à d'autres fonctions après le transfert de l'activité de recouvrement aux URSSAF en 2011 ;
- dont l'affectation (à une fonction opérationnelle ou à une fonction support) n'a pas pu être clairement identifiée à travers les outils RH de l'opérateur (*cf. infra*).

Le périmètre du SPE ainsi défini se rapproche de la définition française du SPE, énoncée à l'article L. 5311-1 du code du travail⁴. Il n'inclut cependant pas les services d'insertion par l'activité économique ni les services de formation professionnelle comme l'AFPA.

1.2. Le recensement des effectifs sur le périmètre de missions retenu fait l'objet de plusieurs réserves méthodologiques

La méthodologie de décompte des effectifs, détaillée dans les annexes 1 et 3, comporte un certain nombre de limites liées, d'une part aux choix conventionnels opérés, d'autre part à l'exhaustivité et la fiabilité imparfaites des données disponibles.

En premier lieu, le périmètre de missions retenu témoigne d'une approche centrée sur le cœur de métier de Pôle emploi en France, qui ne restitue qu'imparfaitement la cohérence globale des SPE étrangers étudiés :

- ♦ en Allemagne, les organismes de formation professionnelle, exclus du périmètre de définition, sont des acteurs importants de la politique d'accès à l'emploi – *via* les dispositifs très développés d'apprentissage et de formation en alternance - et de sécurisation des parcours professionnels ;
- ♦ le modèle britannique intègre, quant à lui, beaucoup plus fortement la gestion de l'indemnisation chômage et la gestion des autres prestations de sécurité sociale aux personnes en âge de travailler⁵. Seuls les services de l'indemnisation chômage (*Jobseeker's Allowance*) sont retenus dans le périmètre de comparaison.

En second lieu, la reconstitution des effectifs n'est pas exhaustive. Les effectifs de plusieurs catégories d'acteurs du SPE ne peuvent être précisément décomptés, notamment ceux des collectivités locales en France et au Royaume-Uni. De même, le recensement des effectifs des opérateurs sous-traitants n'a pu être effectué dans aucun des trois pays (en revanche, les effectifs des opérateurs « co-traitants » en France, comme par exemple les missions locales ou encore Cap Emploi, ont été inclus dans le décompte). **Cette limite empêche une lecture directe de la « taille » d'un SPE à partir des effectifs recensés, et nécessite de conduire une analyse parallèle des budgets alloués à la sous-traitance.**

En troisième lieu, le décompte et la ventilation des effectifs des différents acteurs du SPE par mission reposent sur des outils analytiques dont la fiabilité est inégale selon les opérateurs et les pays considérés. Deux constats peuvent être formulés à cet égard :

- ♦ la fiabilité du décompte est plus faible pour les opérateurs secondaires (communes en Allemagne, co-traitants en France) que pour les opérateurs principaux. On notera par ailleurs qu'au sein des opérateurs principaux, la ventilation des effectifs de Pôle emploi par mission, qui repose sur une enquête temps ponctuelle et partielle, est plus faible que celle obtenue en Allemagne et surtout au Royaume-Uni, où l'opérateur public national *Jobcentre plus* dispose d'une comptabilité analytique robuste ;
- ♦ la fiabilité du décompte est plus faible au niveau de chaque mission qu'au niveau global. L'augmentation du risque d'erreur selon le degré de précision de la répartition des effectifs est une difficulté inhérente à l'exercice de ventilation analytique. Ce risque est accru en raison de la polyvalence de certains agents (qui rend difficile leur imputation sur l'une ou l'autre des missions) et de la porosité de certaines fonctions (notamment la fonction d'accueil, qui est le point d'entrée de toutes les fonctions opérationnelles).

⁴ « Le service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés. »

⁵ Le périmètre des missions de *Jobcentre plus* n'intègre au demeurant que marginalement l'orientation vers la formation professionnelle.

Enfin, l'exercice de décompte porte sur l'année 2010, dont on ne peut sous-estimer le caractère exceptionnel en raison de la crise économique. Les effectifs des SPE ont augmenté, parfois de manière très significative (16 000 recrutements pour l'opérateur britannique), pour absorber le surcroît d'activité lié à la hausse du chômage imputable à la crise. Il s'agit toutefois d'un appoint temporaire, qui a vocation à disparaître rapidement dans le cadre des programmes de réduction des déficits publics engagés dans les trois pays étudiés. *Jobcentre plus* devrait en particulier connaître une diminution massive de ses effectifs (*cf. infra*). Le recensement des effectifs doit donc être considéré comme une « photographie à l'instant T » correspondant à un pic conjoncturel d'activité et de moyens alloués au SPE. Cela reste néanmoins un exercice utile, en ce qu'il est révélateur des stratégies d'adaptation à la crise.

Comme pour tout « premier exercice » de comptabilité analytique, le décompte des effectifs et leur ventilation par mission repose sur des conventions et comportent un certain nombre de sources d'erreur, qui sont énumérées de manière aussi rigoureuse et précise que possible dans les annexes.

Bien que la méthode et les conventions de recensement des effectifs par mission aient été présentées et discutées avec l'ensemble des organismes concernés, les résultats n'ont pas pu faire l'objet d'une procédure contradictoire approfondie⁶.

Par conséquent, **les résultats sont fournis ici à titre d'ordres de grandeur.** Toutefois, nombre d'entre eux sont suffisamment éclairants pour appuyer des constats et tirer des enseignements sur le niveau des effectifs dans les trois SPE étudiés.

L'exercice mériterait d'être conduit sur plusieurs années ou être organisé plus systématiquement à l'avenir (dans le cadre d'Eurostat par exemple), d'une part pour affiner le décompte et d'autre part pour permettre une comparaison plus régulière des stratégies d'intermédiation des SPE et de leurs performances.

⁶ Plusieurs entretiens téléphoniques ont été conduits pour valider les hypothèses de ventilation analytique des effectifs par mission, avec les interlocuteurs des directions RH des opérateurs principaux des trois SPE, ainsi qu'avec les services d'administration centrale en charge de la supervision des SPE en Allemagne et en France (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle en France, services du ministère fédéral des affaires sociales en Allemagne). Ces entretiens ont permis d'améliorer sensiblement la qualité du décompte.

2. Le service public de l'emploi français apparaît moins doté en effectifs que ses homologues allemand et britannique, notamment sur la mission d'accompagnement

Les résultats du décompte, d'abord présentés au niveau global puis au niveau de chaque mission opérationnelle, font apparaître un moindre dimensionnement du SPE français par rapport à ses deux homologues étrangers. Les écarts de dotation en effectifs sont parfois très importants, comme par exemple sur la mission d'accompagnement. **Les limites méthodologiques évoquées plus haut ne semblent pas de nature à remettre en cause ce constat.**

2.1. Une fois rapportés au nombre de chômeurs et hors sous-traitance, les effectifs globaux du SPE français sont inférieurs aux effectifs du SPE britannique et très inférieurs aux effectifs du SPE allemand

En valeur absolue, les effectifs du SPE français hors sous-traitance sont supérieurs à ceux du SPE britannique mais nettement inférieurs aux effectifs du SPE allemand. Selon le recensement effectué par la mission sur un périmètre harmonisé (les détails du décompte figurent en annexe 3), le SPE français comprendrait ainsi 62 056 ETP, le SPE britannique 53 844 ETP et le SPE allemand 127 450 ETP.

Ces chiffres bruts n'ont guère de signification en soi, la situation du chômage (et donc la charge d'activité du service public de l'emploi) différant fortement selon les pays. Pour être comparés, les effectifs doivent *a minima* être pondérés par le nombre de chômeurs au sens du BIT. Ce ratio donne une estimation du dimensionnement des SPE par rapport à leur principal inducteur d'activité.

Le nombre de demandeurs d'emploi différant selon la définition du chômage et la méthode de comptabilisation retenues, la mission a élaboré deux ratios, présentant chacun des avantages et des inconvénients :

- ♦ le **premier ratio rapporte les effectifs globaux des SPE à la population des chômeurs au sens du bureau international du travail (BIT)**. A des fins de comparaison entre les trois pays, l'indicateur du BIT doit être privilégié car il repose sur une définition du chômage harmonisée au niveau international (cf. annexe I). Toutefois, il ne comprend que les personnes sans emploi, sont disponibles et effectuent des recherches actives de travail. Il ne comprend donc pas les personnes qui souhaitent travailler, mais ne sont pas disponibles ou ne font pas de recherches actives, ni celles qui voudraient travailler davantage et se trouvent en situation de sous emploi ;
- ♦ le **second ratio rapporte les effectifs des SPE au nombre de demandeurs d'emploi tel que recensé dans les statistiques administratives des administrations nationales**. Cet indicateur repose sur des conventions de décompte différentes d'un pays à l'autre, ce qui limite les possibilités de comparaison. Il présente néanmoins l'intérêt de reposer généralement sur les inscriptions effectives enregistrées par les opérateurs principaux : il reflète donc plus fidèlement la charge de travail potentielle de ces opérateurs en matière de prise en charge des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, les statistiques britanniques et françaises du chômage comptabilisent les personnes en sous-emploi⁷, qui sont également des usagers du service public de l'emploi – même si elles bénéficient de

⁷ En France, il s'agit des catégories B et C du chômage. Au Royaume-Uni, les statistiques du chômage incluent les allocataires de la *Jobseeker's Allowance* travaillant moins de 16 heures par semaine.

Rapport

prestations allégées par rapport aux personnes sans emploi, et variables d'un pays à l'autre. En revanche, les statistiques allemandes se limitent aux seules personnes sans emploi (*Arbeitslosen*) : par conséquent, il convient de rester très prudent dans la comparaison entre l'Allemagne et les deux autres pays.

Rapportés au nombre de chômeurs au sens du BIT, les effectifs du SPE français apparaissent marginalement inférieurs aux effectifs du SPE britannique et très inférieurs à ceux du SPE allemand (Tableau 1 et Graphique 2). On compte ainsi 215 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT inscrits en France (effectif mensuel moyen de janvier à juillet 2010), contre 221 au Royaume-Uni (+2 %) et 420 en Allemagne (+95 %).

Les écarts se creusent lorsque les effectifs sont rapportés au nombre de demandeurs d'emploi comptabilisés dans les statistiques nationales des opérateurs : les effectifs du SPE français apparaissent beaucoup moins nombreux (149 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi) que les effectifs du Royaume-Uni (349 ETP) et de l'Allemagne (377 ETP).

**Tableau 1 : Décompte des effectifs du SPE
en France, en Allemagne et au Royaume-Uni hors sous-traitance**

Effectif ETP	Source donnée	Année	France	Royaume-Uni	Allemagne
Effectif total	Mission	2010	62 056	53 844	127 450
Nombre de chômeurs au sens du BIT, en milliers	Eurostat	Janvier - juillet 2010 (moyenne)	2 891	2 438	3 032
ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT	-	-	215	221	420
Nombre moyen de demandeurs d'emploi recensés par les administrations nationales, en milliers	Administrations nationales ⁸	Janvier -août 2010 (moyenne)	4 132	1 542	3 376
Effectif pour 10 000 demandeurs d'emploi au sens des administrations nationales	-	-	150	349	377

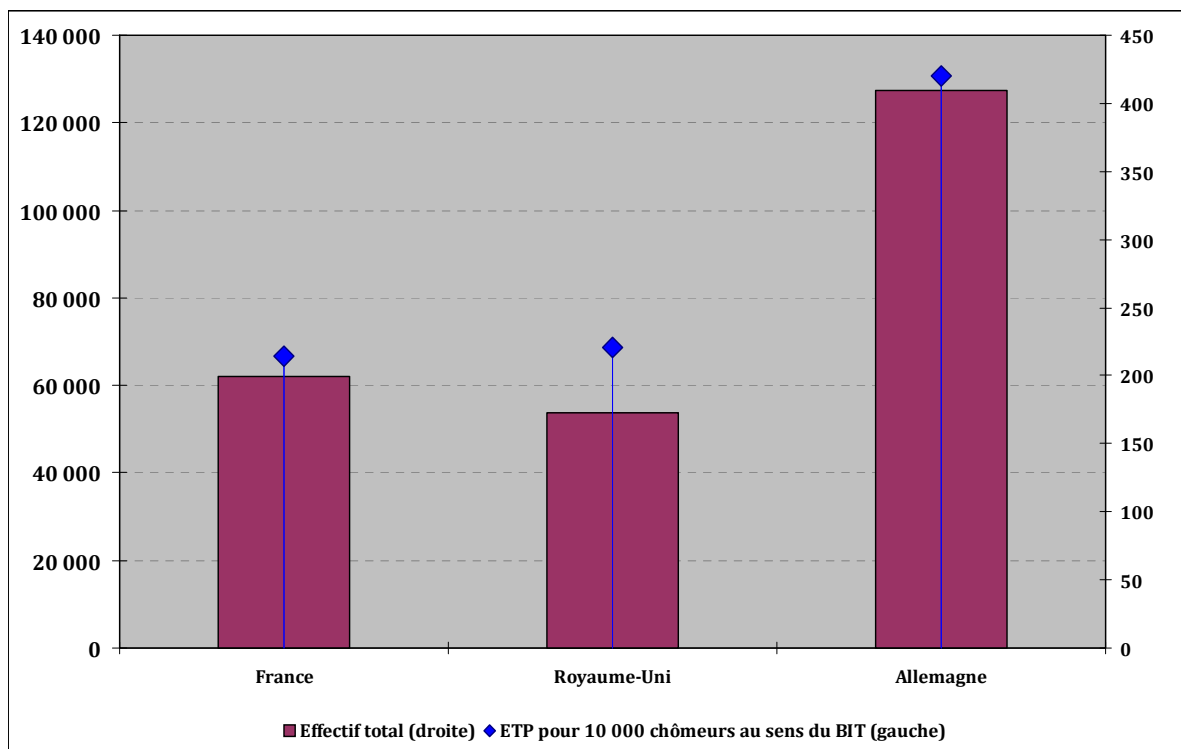
Source : IGF.

Les écarts constatés entre les ratios français et britanniques ne peuvent être aisément interprétés. Ils varient très fortement selon que les effectifs sont rapportés au nombre de chômeurs au sens du BIT (l'écart est alors marginal) ou au nombre de chômeurs au sens des administrations nationales (l'écart est alors significatif). La confrontation des deux ratios permet de penser que les effectifs du SPE français sont inférieurs aux effectifs du SPE britannique, dans des proportions qui sont toutefois difficiles à estimer. Par ailleurs, la réduction massive des effectifs prévue au sein de l'opérateur *Jobcentre plus* dans les cinq prochaines années pourrait rapprocher le dimensionnement du SPE britannique de celui du SPE français.

⁸ Pôle emploi et DARES en France ; *Department for Work and Pensions* au Royaume-Uni ; *Bundesagentur für Arbeit* en Allemagne.

Rapport

Graphique 2 : Effectifs des services publics de l'emploi en France, au Royaume-Uni et en Allemagne hors sous-traitance en 2010



Source : IGF.

2.2. L'analyse plus fine des effectifs hors sous-traitance fait apparaître un dimensionnement de la mission d'accompagnement nettement inférieur en France à celui qui prévaut en Allemagne ou au Royaume-Uni

Le recensement des effectifs par mission, tel qu'il a pu être effectué sur la base des informations disponibles, donne les résultats indiqués dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Décompte des effectifs des SPE britannique, français et allemand hors sous-traitance en 2010⁹

Mission	Allemagne	France	Royaume-Uni
Accueil du demandeur d'emploi	17 112	6 459	6 182
Indemnisation du demandeur d'emploi	28 902	9 068	8 607
Accompagnement des demandeurs d'emploi	45 405	20 621	27 515
Services aux employeurs	5 410	6 307	2 417
Supervision, support, autres effectifs non ventilés	30 622	19 600	9 123
Total	127 450	62 056	53 844

Source : IGF.

⁹ Dans le cas du SPE français, les effectifs des missions locales et des caisses d'allocation familiales correspondent à l'année 2009 et non à l'année 2010.

Rapport

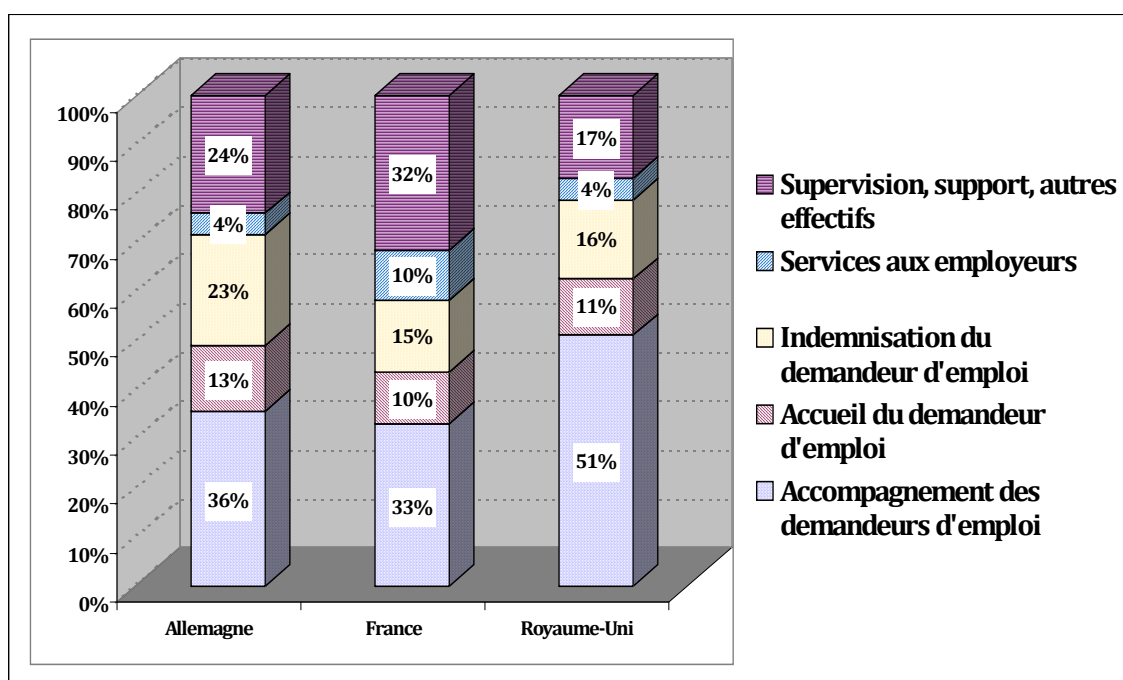
Ces données peuvent être comparées selon deux angles d'analyse :

- ♦ l'examen, au sein de chaque SPE, du poids des différentes missions dans les effectifs totaux ;
- ♦ la confrontation, par mission, des effectifs des trois SPE étudiés.

2.2.1. L'examen du poids respectif de chaque mission dans les effectifs totaux des trois SPE met en évidence plusieurs orientations structurantes en matière d'allocation des ressources

La composition des effectifs varie assez fortement d'un SPE à l'autre, ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique 3 : Répartition des effectifs hors sous-traitance des SPE français, allemand et britannique en 2010



Source : Mission IGF.

Trois constats se dégagent à la lecture du graphique :

- ♦ comparée à la France et le Royaume-Uni, **l'Allemagne affecte une plus forte proportion de ses effectifs aux missions d'accueil et d'indemnisation du demandeur d'emploi** : 13 % et 23 % respectivement, contre 10 % et 15 % pour la France et 11 % et 16 % pour le Royaume-Uni ;
- ♦ **le Royaume-Uni accorde une priorité beaucoup plus nette que l'Allemagne et la France à l'accompagnement du demandeur d'emploi** : cette fonction représente plus de la moitié des effectifs du SPE britannique (51 %), contre 36 % des effectifs du SPE allemand et 33 % des effectifs du SPE français ;
- ♦ en revanche, **la France consacre un effort plus important aux relations avec les employeurs** (10 % des effectifs) que les deux autres pays (4 %). Si l'on considère l'activité d'intermédiation au sens large, qui regroupe l'accompagnement du demandeur d'emploi et le service aux employeurs, le Royaume-Uni devance assez largement la France et l'Allemagne (55 % des effectifs consacrés à l'intermédiation au sein du SPE britannique, contre 43 % en France et 40 % en Allemagne).

La proportion des effectifs résiduels est particulièrement élevée en France, puisqu'elle concerne un tiers des effectifs recensés, contre 24 % en Allemagne et 17 % au Royaume-Uni. Bien que la grande majorité de ces effectifs corresponde aux organes de supervision - administration d'État, Unédic - ou aux fonctions support des opérateurs, il existe également un reliquat d'agents de Pôle emploi pour lesquels aucune affectation précise (sur un métier opérationnel ou support) n'a pu être identifiée à travers les outils RH de l'opérateur. Ce reliquat, évalué à 3 500 ETP en ordre de grandeur, induit une légère sous-estimation des effectifs opérationnels de Pôle emploi, qui n'altère que marginalement la fiabilité des constats relatifs à l'allocation des effectifs par mission (*cf. infra* 2.3.1).

2.2.2. Les effectifs français, rapportés au nombre de bénéficiaires concernés par chaque mission, sont inférieurs aux effectifs allemands et britanniques pour trois missions opérationnelles sur quatre, notamment la mission d'accompagnement du demandeur d'emploi

Afin d'effectuer une comparaison plus pertinente des moyens humains et de la productivité apparente des trois SPE, les effectifs bruts ont été rapportés, pour chaque mission, aux bénéficiaires principaux des services proposés (*cf.* Annexe 1 sur le choix des indicateurs) :

- ♦ les effectifs de la mission « indemnisation » sont rapportés au nombre de bénéficiaires des allocations (allocations chômage ou allocations de solidarité active) ;
- ♦ les effectifs de la mission « accueil » sont rapportés au nombre de demandeurs d'emploi entrants, car la fonction d'accueil consiste essentiellement en une gestion des flux ;
- ♦ les effectifs des missions « accompagnement » et « service aux employeurs », qui concourent au placement des chômeurs, sont à la fois rapportés au nombre de chômeurs au sens du BIT ainsi qu'au nombre de chômeurs comptabilisés dans les statistiques tenues par les administrations nationales – l'activité de placement s'adressant non seulement aux chômeurs au sens du BIT mais aussi aux personnes en sous emploi, à la recherche d'un emploi et effectivement inscrites comme demandeurs d'emploi auprès des opérateurs¹⁰.

Les ratios obtenus sont présentés dans le tableau ci-dessous. Un tableau plus complet, indiquant les chiffres au numérateur et au dénominateur ainsi que les sources utilisées, figure en pièce jointe à ce rapport.

Tableau 3 : Indicateurs de productivité apparente par mission

Missions du SPE	Indicateur de productivité apparente	France	Royaume-Uni	Allemagne
Accueil et information du demandeur d'emploi	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants	17	24	<u>27</u>
Indemnisation du demandeur d'emploi	ETP pour 10 000 bénéficiaires d'allocations	21	59	<u>60</u>
Accompagnement du demandeur d'emploi	ETP pour 10 000 chômeurs BIT	71	113	<u>150</u>
	<i>ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi recensés par les administrations nationales</i>	<i>50</i>	<u>178</u>	<i>134</i>
Services aux employeurs	ETP pour 10 000 chômeurs BIT	<u>22</u>	10	18
	<i>ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi recensés par les administrations nationales</i>	<i>15</i>	16	16

Source : Mission IGF. Les chiffres indiqués en gras et soulignés indiquent les ratios les plus élevés.

¹⁰ Selon des priorités bien entendu différentes entre pays.

Rapport

Les effectifs français sont inférieurs pour trois fonctions :

- ◆ **les effectifs d'accueil**, qui s'élèvent à 17 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants, sont inférieurs aux effectifs britanniques (24 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants) et allemands (27 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants) ;
- ◆ **les effectifs d'indemnisation**, qui s'élèvent à 21 ETP pour 10 000 chômeurs indemnisés, sont également inférieurs aux effectifs recensés au Royaume-Uni (59 ETP pour 10 000 chômeurs indemnisés) ou en Allemagne (60 ETP pour 10 000 chômeurs indemnisés) ;
- ◆ **surtout, les effectifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi sont largement inférieurs** (71 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT) à ceux comptabilisés pour le Royaume-Uni (113 ETP pour 10 000 chômeurs) et pour l'Allemagne (150 ETP pour 10 000 chômeurs). Les écarts se creusent si les effectifs sont rapportés au nombre de chômeurs recensés dans les statistiques nationales : le Royaume-Uni se place alors en tête (178 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi, contre 134 pour l'Allemagne et 58 pour la France).

Le SPE français apparaît plus doté pour la mission de services aux employeurs que pour les trois autres missions. Le résultat diffère selon le ratio utilisé, ce qui en rend l'interprétation délicate. Avec 22 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT, le SPE français apparaît numériquement supérieur aux SPE allemand (18 ETP) et britannique (10 ETP). Toutefois, l'avantage numérique disparaît si l'on choisit de rapporter les effectifs au nombre de demandeurs d'emploi recensés dans les statistiques nationales : le dimensionnement des services aux employeurs du SPE français est alors semblable à celui de ses homologues étrangers (15 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi en France contre 16 ETP dans les deux autres pays).

L'existence d'une catégorie d'effectifs résiduels n'est pas de nature à modifier ces constats. En effet, un raisonnement en coûts complets, consistant à ventiler les effectifs résiduels des SPE sur les missions opérationnelles - en fonction des effectifs directs identifiés pour chacune d'entre elles dans l'effectif opérationnel total -, conforte les ordres de grandeur précédemment établis :

- ◆ les effectifs du SPE français demeurent inférieurs aux effectifs des SPE britannique et allemand pour les missions d'accueil, d'accompagnement et d'indemnisation, lorsqu'ils sont rapportés aux bénéficiaires des prestations ;
- ◆ les effectifs du SPE français sont supérieurs pour la mission de services aux entreprises, quel que soit le ratio utilisé.

Tableau 4 : Effectifs des SPE par mission avant et après ventilation forfaitaire des effectifs résiduels

Missions opérationnelles du SPE		France		Royaume-Uni		Allemagne	
		Ventilation forfaitaire des effectifs résiduels					
		Sans	Avec	Sans	Avec	Sans	Avec
Accueil des demandeurs d'emploi	Effectif brut	6 459	9 441	6 182	7 444	17 112	22 524
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants	17	24	24	29	27	36
Indemnisation des demandeurs d'emploi	Effectif brut	9 068	13 254	8 607	10 363	28 902	38 042
	ETP pour 10 000 chômeurs indemnisés	21	30	59	71	60	80
Accompagnement des demandeurs d'emploi	Effectif brut	20 621	30 141	27 515	33 127	45 405	59 765
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi BIT	71	104	113	136	150	197

Rapport

Missions opérationnelles du SPE		France		Royaume-Uni		Allemagne	
		Ventilation forfaitaire des effectifs résiduels					
		Sans	Avec	Sans	Avec	Sans	Avec
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi recensés par les administrations nationales	50	73	178	215	134	177
Services aux employeurs	Effectif brut	6 307	9 219	2 417	2 910	5 410	7 121
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi BIT	22	32	10	12	18	23
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi recensés par les administrations nationales	15	22	16	19	16	21
Total		42 456	62 056	44 721	53 844	96 829	127 450

Source : Mission IGF.

2.3. L'analyse des budgets de sous-traitance tend à conforter le constat d'un moindre dimensionnement de la mission d'accompagnement du demandeur d'emploi en France

L'analyse de la sous-traitance du placement des demandeurs d'emploi s'est heurtée à plusieurs difficultés. Non seulement les effectifs des sous-traitants n'ont pas pu être identifiés, mais les données relatives à l'activité de sous-traitance (budgets et bénéficiaires des prestations) sont éparpillées et incomplètes :

- ♦ les nomenclatures budgétaires des opérateurs du SPE ne font pas nécessairement la distinction entre les prestations concernant le placement et les autres prestations externalisées prescrites aux demandeurs d'emploi (stages de formation, ateliers de rédaction de CV, bilan de compétence). Ainsi, la sous-traitance du placement relève de deux lignes budgétaires dans le compte de résultat de Pôle emploi :
 - les programmes lancés depuis 2009 - « Trajectoires », « Accompagnement des demandeurs d'emploi » et « Atouts cadres » - figurent à la ligne budgétaire « opérateurs privés de placement » ;
 - les programmes plus anciens comme « Mobilisation vers l'emploi » ou « Cible Emploi » sont inscrites à la ligne budgétaire « prestations sous-traitées ».
- ♦ les statistiques recensent les flux annuels de demandeurs d'emploi orientés vers les sous-traitants, quelle que soit leur durée de prise en charge ; or, les stocks moyens mensuels (sur lesquels il n'existe pas d'indications statistiques publiées) constituent un indicateur plus robuste d'évaluation et de comparaison de la charge d'activité de placement sous-traitée ;
- ♦ les données relatives à l'Allemagne portent sur l'année 2008, alors que les données britanniques et françaises portent sur l'année 2009. L'écart biaise les comparaisons, du fait de la forte variation d'activité des SPE survenue entre 2008 et 2009.

D'après les données budgétaires qui ont pu être recueillies en 2009, la sous-traitance du SPE français (349,04 M€) est nettement inférieure à celle du Royaume-Uni (967,30 M€) ; ce budget français en 2009 est très légèrement supérieur à celui consacré par l'Allemagne en 2008.

Selon les estimations de flux de bénéficiaires (non pondérées par la durée de prise en charge), plus de 481 000 demandeurs d'emploi ont été orientés vers des prestataires privés en France, contre 728 000 au Royaume-Uni en 2009. La sous-traitance de l'activité de placement a concerné 511 000 demandeurs d'emploi en Allemagne en 2008.

L'infériorité numérique des effectifs directs d'accompagnement du SPE français n'est pas compensée par un recours plus important que ses partenaires à la sous-traitance des prestations de placement auprès d'opérateurs privés.

L'augmentation de la sous-traitance en France en 2010 (l'enveloppe était de 530 M€ dans le budget initial de Pôle emploi pour les cinq programmes mentionnés *supra*, mais les crédits seront vraisemblablement sous-consommés en fin d'année¹¹) n'est pas de nature à invalider ce constat. La France reste très en deçà des niveaux de sous-traitance britannique.

¹¹ Les prévisions d'exécution budgétaire en matière de sous-traitance du placement pour l'année 2010 n'étaient pas connues à la date de rédaction du rapport.

3. L'analyse des écarts de productivité par mission permet d'affiner le diagnostic sur les forces et faiblesses du service public de l'emploi français

3.1. Sur la mission d'accueil et d'information des demandeurs d'emploi, le système français paraît le plus apte à offrir un service de proximité au moindre coût¹²

Le constat d'un service public de l'emploi français moins « consommateur » en effectifs d'accueil et d'information du demandeur d'emploi peut surprendre de premier abord. En effet, on aurait pu s'attendre à un résultat opposé, en raison de la multiplicité des acteurs intervenant dans ce domaine¹³. C'est notamment le cas des **maisons de l'emploi**, structures d'animation de la politique de l'emploi au niveau local, dont le rôle en matière d'accueil et d'orientation des demandeurs d'emploi est reconnu par la loi. En Allemagne et au Royaume-Uni, la fonction d'accueil et d'orientation semble davantage concentrée au sein de l'opérateur public principal.

Le **système britannique** est caractérisé par une utilisation plus importante des nouvelles technologies : le premier accueil ainsi que les démarches de pré-inscription du demandeur d'emploi (création d'un dossier, enregistrement de la demande d'indemnisation, etc.) se font par téléphone ou par Internet et ne nécessitent pas de déplacement dans une agence.

Ce développement des procédures de télétraitement ne conduit pas pour autant à une productivité supérieure à celle de la France : les effectifs chargés de l'accueil dans les centres d'appel et dans les agences locales de *Jobcentre plus* restent nombreux. Cette situation pourrait s'expliquer par la conduite systématique d'un entretien de « premier contact » (*First contact interview*) assez consommateur en temps (45 minutes) et permettant de présenter au demandeur d'emploi la palette de services offerts par *Jobcentre plus*. La supériorité numérique des effectifs anglais pourrait également constituer un gage une qualité de service supérieure (taux de décrochés des appels plus élevé, taux d'erreur dans les procédures d'inscription plus faible, satisfaction plus grande des demandeurs d'emploi dans leur prise en charge), mais cet aspect n'a pas pu être apprécié par la mission sur la base d'indicateurs homogènes.

Le **système allemand** a récemment accru les moyens consacrés à l'accueil dans une double perspective :

- ◆ améliorer la qualité du service rendu aux « clients » du service public de l'emploi, notamment en matière d'information et d'orientation de premier niveau ;
- ◆ optimiser l'organisation des fonctions « cœur de métier » (accompagnement et indemnisation du demandeur d'emploi), en les déchargeant de l'exécution de tâches simples de gestion administrative (prise de rendez-vous, renseignement des données personnelles du demandeur d'emploi dans les systèmes d'information).

¹² Cf. annexe 4 pour une présentation détaillée de la mission d'accueil et d'information des demandeurs d'emploi. Celle-ci n'intègre pas pour Pôle emploi les effectifs assurant le PPAE, qui sont intégrés dans la mission d'accompagnement.

¹³ Tous ne sont pas décomptés cependant : ainsi, les effectifs en charge de l'accueil et de l'information des bénéficiaires du RSA dans le réseau des CAF et dans les dispositifs d'orientation et d'accompagnement mis en place par les conseils généraux ne sont pas recensés.

Cette stratégie volontariste de développement de la fonction d'accueil, couplée à une charge d'activité objectivement élevée de la *Bundesagentur für Arbeit* en matière d'accueil (en raison de son large champ d'intervention, l'agence reçoit des publics autres que les demandeurs d'emploi, par exemple au titre de l'orientation professionnelle ou d'une intégration dans un dispositif de formation professionnelle) pourrait expliquer le niveau élevé des effectifs allemands. On constate néanmoins que la rationalisation des fonctions « cœur de métier », qui devait résulter du déport des tâches simples vers les personnels en charge de l'accueil, n'apparaît pas évidente au regard des comparaisons avec la France et le Royaume-Uni : les effectifs des services d'accompagnement et d'indemnisation restent également très élevés en Allemagne par rapport à deux autres pays.

Au final, **le système français apparaît efficient tout en assurant un large service de proximité** grâce à un maillage dense de guichets d'accueil sur l'ensemble du territoire. Le recours aux nouvelles technologies, qui se développe au sein de Pôle emploi, permet de concilier logique de proximité et logique d'efficacité de manière innovante, ce qui mérite d'être souligné :

- ♦ installation des « visio-guichets » dans les mairies, afin de permettre un accès virtuel aux services de Pôle emploi (60 sont déjà installés, l'objectif étant de les porter à 100 d'ici 2012 ;
- ♦ développement de l'interface web pour les démarches de pré-inscription du demandeur d'emploi.

L'analyse de la fonction d'accueil mériterait d'être complétée par un examen de la qualité du service rendu, afin de vérifier si la supériorité numérique des effectifs des SPE allemand et britannique se traduit par une meilleure information et orientation des demandeurs d'emploi.

3.2. Sur la mission d'indemnisation, le système français apparaît le plus économe en effectifs ¹⁴

Rapporté au nombre de bénéficiaires des allocations, les effectifs du SPE français sont près de trois fois moins nombreux qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni. Les données fournies à la mission indiquent des coûts de gestion particulièrement bas pour le RSA (*cf.* Annexe 3).

Le résultat peut surprendre car *a priori*, **l'analyse de l'organisation de la fonction indemnisation du système britannique laisse escompter des économies d'échelle supérieures aux systèmes français et allemands** :

- ♦ *Jobcentre plus* constitue un « guichet unique » pour les allocations destinées à toutes les personnes d'âge actif. En France et en Allemagne, deux réseaux prestataires co-existent – l'un étant responsable du versement des indemnités de chômage assurantielles, l'autre du versement des allocations de solidarité aux actifs ;
- ♦ l'opérateur britannique a mutualisé les tâches de liquidation et de versement des allocations au sein d'un nombre limité de plateformes (30 *Benefits Delivery Services*). En France et en Allemagne, l'activité d'indemnisation reste largement déconcentrée au niveau des agences locales, ce qui réduit les possibilités de « massification » du traitement des dossiers d'indemnisation ;
- ♦ au Royaume-Uni, la procédure d'instruction des demandes d'indemnisation chômage ne prévoit plus d'entretien systématique avec le bénéficiaire, alors que c'est encore le cas dans les régimes d'assurance chômage allemands et français.

¹⁴ Voir Annexe 6 pour une présentation détaillée de la mission.

Il est difficile de cerner les causes d'une moindre « productivité apparente » de la fonction indemnisation en Allemagne et au Royaume-Uni par rapport à la France. Tout au plus peut-on avancer certaines explications aux écarts constatés.

En ce qui concerne l'**Allemagne**, les services de la *Bundesagentur für Arbeit* sont en charge du versement des aides matérielles aux stagiaires de la formation professionnelle initiale et continue (indemnités de transport ou de logement, rémunération, etc.), y compris lorsque les stagiaires ne sont pas demandeurs d'emploi. Une telle compétence n'est pas exercée par les opérateurs britannique et français (en France, la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle est principalement exercée par l'agence des services de paiement) et explique donc pour partie la supériorité numérique des effectifs allemands.

Par ailleurs, les structures en charge du régime de solidarité chômage font également office de « guichet unique » pour les aides sociales financées par les communes. La comptabilité analytique ne permet pas d'identifier très précisément la quote-part des effectifs relevant du périmètre du SPE au titre de l'indemnisation du chômage. Par conséquent, cette quote-part a fait l'objet d'une évaluation forfaitaire sur la base des coûts de gestion des différentes allocations : il n'est pas exclu qu'elle surestime la réalité opérationnelle¹⁵.

Mais les divers risques méthodologiques de surévaluation ne peuvent à eux seuls expliquer la supériorité numérique des effectifs allemands. La **complexité juridique** et institutionnelle du système d'indemnisation, particulièrement dans le domaine de l'allocation de solidarité, ainsi que les imperfections du système d'information constituent des facteurs de surcoûts. Au contraire, en France, le système de gestion de la CNAF, qui intègre fortement la gestion du RSA dans ses procédures informatiques de suivi et contrôle des ressources et de la situation familiale des bénéficiaires de prestations familiales, est probablement plus productif que le système allemand, largement décentralisé au niveau communal.

En ce qui concerne le **Royaume-Uni**, l'importance des flux entrants dans le chômage, qui induisent une charge d'activité significative au niveau de l'examen des droits à l'indemnisation, peut expliquer des effectifs supérieurs à la France. La rapidité du traitement des demandes d'indemnisation¹⁶ pourrait justifier également que les équipes britanniques sont plus nombreuses pour instruire les dossiers. Enfin la duplication de certaines tâches (double instruction de la demande d'indemnisation par exemple), sans doute à des fins de contrôle des erreurs et de la fraude, constitue un facteur d'alourdissement des coûts de gestion dans ce pays.

Les trois SPE étudiés prévoient de réaliser dans un avenir proche des gains importants de productivité sur leur système d'indemnisation.

Le SPE allemand mise sur l'introduction d'un nouveau système d'information pour augmenter de 16 % la productivité des agents dans le régime de l'indemnisation de solidarité.

Le SPE britannique devrait également optimiser ses ressources consécutivement à la mise en œuvre du « crédit universel » - qui fusionne l'allocation chômage non contributive avec l'ensemble des autres minima sociaux versés aux actifs.

¹⁵ Les effectifs dédiés au paiement du RSA par les caisses d'allocations familiales sont également estimés de manière forfaitaire sur la base des coûts de gestion. A l'inverse du cas allemand, cette estimation forfaitaire sous-estime probablement la réalité opérationnelle.

¹⁶ Le délai moyen est de 9 jours à *Jobcentre plus*. En comparaison, Pôle emploi traite 75 % des dossiers en moins de quinze jours.

Enfin, le SPE français, qui apparaît déjà comme le plus productif des trois, pourrait engranger de nouveaux gains d'efficacité grâce aux réorganisations des processus d'indemnisation envisagés à Pôle emploi :

- ♦ la constitution de « plateformes de traitement centralisé » pour la liquidation et le versement des aides et mesures en faveur de l'emploi ;
- ♦ l'introduction d'un « entretien unique d'inscription et de diagnostic », en lieu et place des deux entretiens actuellement menés lors de l'inscription du demandeur d'emploi (l'un consacré à l'instruction de la demande d'allocation du demandeur d'emploi, l'autre à la définition de son parcours d'accompagnement).

Au final, le différentiel de productivité apparente observé entre les trois pays, numériquement très favorable à la France, ne peut être aisément expliqué.

Cet écart semble provenir pour partie de processus opérationnels moins performants en Allemagne ou au Royaume-Uni. Il peut également traduire une plus grande complexité juridique et administrative. Il peut enfin s'expliquer par une gestion particulièrement rigoureuse des risques, notamment le contrôle et la prévention des fraudes et des erreurs de liquidation, qui font l'objet d'une attention particulière au Royaume-Uni.

Pour compléter ce diagnostic sur l'efficacité globale de la fonction d'indemnisation, il serait judicieux de mener une analyse plus approfondie des différentiels de productivité observés dans les différents systèmes. Il serait par ailleurs utile d'évaluer, dans les prochaines années, les gains d'efficacité réalisés dans les trois pays grâce aux diverses démarches d'efficacité engagées (mutualisation et informatisation des processus, simplification des dispositifs d'indemnisation).

3.3. L'offre de services aux employeurs est plus étendue et moins ciblée en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, ce qui peut expliquer des effectifs assez nombreux¹⁷

Les résultats du décompte reflètent les approches organisationnelles différentes des SPE en matière de services aux employeurs.

L'offre de services de *Jobcentre plus* est ciblée sur certaines catégories d'employeurs très spécifiques : petites entreprises, entreprises s'apprêtant à licencier, ou encore employeurs engagés dans des partenariats visant à augmenter le retour à l'emploi des publics les plus fragiles. Pour les autres entreprises, le service proposé est minimal et consiste simplement à diffuser leurs offres d'emploi sur le site Internet de l'opérateur.

Le modèle allemand est, à l'instar du modèle britannique, marqué par un ciblage de l'offre de services sur certains employeurs – en l'occurrence les plus gros pourvoyeurs d'offres d'emploi. Il est davantage consommateur en ressources en raison d'une palette plus large de services : prospection active d'offres d'emploi, prestations d'intermédiation renforcées (présélection des candidats, aide financière à l'embauche, etc.).

Le modèle français s'appuie sur une offre de services relativement étoffée et peu ciblée. Cela se traduit par des résultats supérieurs à ceux des opérateurs allemand et britannique en matière de collecte d'offres d'emploi, mais également par des effectifs plus nombreux – sachant que le décompte sous-estime les effectifs consacrés à la fonction « services aux employeurs » en France, car il n'inclut pas les effectifs des co-traitants ou des maisons de l'emploi qui établissent également des relations avec les employeurs.

¹⁷ Voir Annexe 7 pour une présentation détaillée de la mission.

3.4. En matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'offre de services est moins intensive dans le SPE français que dans les SPE allemand et britannique¹⁸

C'est principalement du côté de l'offre de services aux demandeurs d'emploi qu'une explication peut être apportée à l'infériorité numérique des effectifs français par rapport aux effectifs des deux autres SPE dans le domaine de l'accompagnement.

En Allemagne, l'offre de services en matière d'accompagnement couvre un spectre plus large de prestations que les SPE britannique et français : ainsi, la *Bundesagentur für Arbeit* réalise des prestations de conseil en orientation professionnelle pour les lycéens et les étudiants ; elle assure également le placement des jeunes dans des dispositifs d'apprentissage ou de formation en alternance. Pour caractériser le système allemand, il serait plus juste de parler de mission « d'insertion et d'orientation professionnelles » au sens large que de mission « d'accompagnement du demandeur d'emploi ».

Au Royaume-Uni, l'offre de services est beaucoup plus ciblée sur l'appui et le suivi du demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi. Elle est toutefois très intensive en « contact » avec le demandeur d'emploi selon les procédures applicables : celui-ci est tenu de se rendre physiquement à une agence de *Jobcentre plus* pour faire le point sur ses démarches d'emploi toutes les deux semaines (voire toutes les semaines) ; il bénéficie par ailleurs de plusieurs entretiens approfondis avec un conseiller personnel pour élaborer son projet professionnel et déterminer ses besoins en matière d'appui au retour à l'emploi (formation, stage en entreprise, etc.). On peut évaluer à 7 heures et 25 minutes le temps consacré aux entretiens avec le demandeur d'emploi dans le cadre d'un parcours standard de 12 mois¹⁹.

En comparaison, l'accompagnement, tel que défini par Pôle emploi, paraît moins intensif : un demandeur d'emploi peut théoriquement bénéficier d'environ 5 heures et 15 minutes d'entretiens dans le cadre d'un parcours standard de 12 mois. Depuis la crise, ce temps n'a pu être *de facto* appliqué, compte tenu du surcroît d'activité qui a résulté de la hausse du chômage, alors même que Pôle emploi était engagé dans un processus lourd de réorganisation lié à la fusion des réseaux de l'ANPE et des Assédic. Ainsi, le suivi mensuel des demandeurs d'emploi à partir du quatrième mois n'est réalisé qu'à hauteur de 36 % en 2010.

La comparaison des offres de service anglaise et française doit intégrer, au delà de la comparaison des parcours standard sur les 12 mois, la question des parcours spécifiques d'accompagnement de certaines catégories et notamment des chômeurs de longue durée. A cet égard, il convient d'observer cependant qu'au Royaume-Uni les chômeurs de longue durée (au-delà d'un an) sont de plus en plus systématiquement adressés à des sous-traitants dans l'objectif d'un renforcement de leur accompagnement. Cette politique n'est pas celle du SPE français et tend à conforter l'idée selon laquelle l'activité d'accompagnement du demandeur d'emploi est plus intensive au Royaume-Uni qu'en France.

¹⁸ Voir Annexe 5 pour une présentation détaillée de la mission.

¹⁹ Les détails de la modélisation du « temps de contact » avec le demandeur d'emploi dans le cadre d'un parcours d'accompagnement sont détaillées dans l'annexe 5 du rapport.

Rapport

Les moins bonnes performances de la France en matière de lutte contre le chômage peuvent-elles s'expliquer partiellement par cette moindre intensité de l'accompagnement ? Les données disponibles sur 2010 font état d'un retour à l'emploi des chômeurs plus faible en France que dans les deux autres pays : le taux de sorties mensuelles vers l'emploi équivaut à 4,8 % du « stock » de demandeurs d'emploi en France, contre 9,1 % en Allemagne et 8,2 % au Royaume-Uni²⁰.

Cette question centrale de l'efficacité du SPE français mérite un examen plus approfondi des processus mis en œuvre par ses partenaires allemands et britanniques pour tirer tous les enseignements du benchmark.

²⁰ Cf. Annexe 5 pour l'analyse des taux de sorties vers l'emploi. Les données sont issues des fichiers administratifs du chômage tenus par *Jobcentre plus* au Royaume-Uni et par la *Bundesagentur für Arbeit* en Allemagne. En ce qui concerne la France, le taux de sorties mensuelles correspond à celui qui est mesuré par la DARES et Pôle emploi dans « l'enquête sortants » du premier trimestre 2010, réalisée auprès d'un échantillon représentatifs d'individus « sortis » des listes administratives du chômage. Il convient de préciser que, le taux de retour à l'emploi est très fortement sous-évalué au Royaume-Uni car il ne comprend que les reprises *déclarées* d'activité. Or une grande partie des reprises d'activité ne sont pas signalées et sont comptabilisées dans la catégorie des « sorties au motif inconnu », qui représente 45 % de l'ensemble des sorties des fichiers administratifs du chômage.

4. Plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'expérience de nos partenaires pour améliorer les performances du service public de l'emploi français du point de vue du retour à l'emploi

Cet exercice de *benchmark* permet de tirer plusieurs enseignements sur l'offre de service, la performance et la gouvernance des services publics de l'emploi.

4.1. L'intensification et la différenciation de l'accompagnement du demandeur d'emploi peuvent contribuer à améliorer l'efficacité du service public de l'emploi tout en diminuant ses coûts

4.1.1. L'intensification de l'accompagnement des chômeurs semble avoir un impact positif sur les taux de retour à l'emploi et sur l'efficacité générale de la politique de l'emploi

Les performances en matière de lutte contre le chômage ne sont pas imputables à la seule action du SPE : de multiples facteurs exogènes jouent significativement sur les taux de retour à l'emploi, tels que la démographie, la fluidité du marché du travail, le coût relatif du travail, le niveau d'indemnisation du chômage²¹, les aides au retour à l'emploi, l'adaptation de l'appareil de formation aux besoins des entreprises, la cohérence entre les divers aspects de la politique de l'emploi, etc.

Toutefois, plusieurs évaluations tendent à établir un lien entre l'intensification de l'accompagnement du demandeur d'emploi et les délais de retour à l'emploi des chômeurs (cf. Annexe 5). Il en résulte un enseignement important : un accroissement des moyens – notamment des effectifs - en faveur de l'intermédiation et du suivi des demandeurs d'emploi est susceptible de dégager des gains significatifs sur les durées d'indemnisation des demandeurs d'emploi, par voie de conséquence, sur les dépenses d'indemnisation²². L'intensification de l'accompagnement n'est donc pas seulement efficace en matière de retour à l'emploi, elle peut être également efficiente du point de vue des finances publiques.

De fait, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont récemment accru les effectifs consacrés à l'accompagnement du demandeur d'emploi, dans une logique affirmée et mise en avant d'accélération du retour à l'emploi et, par voie de conséquence, de diminution des dépenses d'indemnisation.

²¹ Il convient à cet égard de mentionner le taux d'indemnisation du chômage particulièrement faible au Royaume-Uni : il s'élève au maximum à 80 € par semaine pour un demandeur d'emploi en 2010.

²² Pour mémoire, les statistiques d'Eurostat en 2008 font état de dépenses d'indemnisation de 9 997 € par chômeur et 1,15 % du PIB en France (hors RSA), contre 2 048 € et 0,20 % du PIB au Royaume-Uni, 8 280 € et 1,04 % du PIB en Allemagne.

Au Royaume-Uni, les effectifs des services d'accompagnement de *Jobcentre plus* ont crû de 37 % sur la seule année 2009, afin de maintenir un suivi intensif des demandeurs d'emploi, pendant la crise économique afin de limiter la hausse du chômage²³. Ce suivi s'appuie sur deux pratiques-clés, dont les effets positifs sur le retour à l'emploi ont été démontrés dans le contexte du marché du travail britannique :

- ◆ un contact fréquent (mais pas nécessairement long) ;
- ◆ un contact en « face-à-face » (plutôt que par téléphone ou échange de mails).

En Allemagne, la *Bundesagentur für Arbeit* s'engage dans une démarche progressive d'allègement des portefeuilles des conseillers, en visant un objectif de 70 demandeurs d'emploi indemnisés en moyenne par portefeuille²⁴. L'expérimentation menée en la matière depuis 2007 présente un bilan coût-avantage positif : les économies générées sur les dépenses d'indemnisation grâce à l'amélioration du taux de retour à l'emploi sont supérieures aux coûts liés à l'augmentation des effectifs.

Le service public de l'emploi français a également engagé depuis plusieurs années une démarche d'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (introduction du suivi mensuel personnalisé par exemple), ce qui s'est traduit par une allocation de moyens supplémentaires. Le recensement des effectifs réalisé dans le cadre de ce *benchmark* montre toutefois que l'effort consacré à l'accompagnement du demandeur d'emploi reste moins important en France qu'en Allemagne et au Royaume-Uni. Comme cela a déjà été mentionné plus haut, l'ajustement à la crise – dont les effets se sont conjugués à ceux des réorganisations consécutives à la fusion des réseaux de l'ANPE et des Assédic – s'est en partie traduit par une baisse de la qualité de service et une diminution du suivi des demandeurs d'emploi.

4.1.2. A la lumière des expériences étrangères, un accroissement des moyens du SPE français consacrés à l'accompagnement, ciblé sur les publics les plus éloignés du marché du travail, pourrait être envisagé

Il n'a pas été possible, dans le cadre de ce benchmark, d'évaluer la « bonne taille » des effectifs pour améliorer significativement le retour vers l'emploi dans le contexte français. Il faudrait pour cela être en mesure de déterminer le ratio de conseillers sur le nombre de demandeurs d'emploi permettant d'optimiser les résultats en matière de retour à l'emploi, lui-même fonction de multiples autres facteurs. Toutefois, **les expériences étrangères incitent à réfléchir sur les voies et moyens de densifier les capacités du SPE français en matière d'accompagnement des individus dans leur recherche d'emploi.**

Une telle politique doit s'inscrire dans une démarche clairement affichée d'efficience, en conditionnant l'octroi de moyens supplémentaires à une amélioration de la performance en matière de retour à l'emploi et à une baisse des dépenses d'indemnisation. Elle peut se structurer autour de deux principes de mise en œuvre.

²³ Le ministère du travail et des pensions justifie le renforcement des programmes d'accompagnement et l'augmentation des effectifs du SPE en mettant en exergue des taux de sorties du chômage supérieurs dans la récession actuelle à ceux de la récession précédente des années 1990 (51 % au troisième mois, 69 % au sixième mois et 91 % au douzième mois de chômage, contre 44 %, 63 % et 80 % lors de la précédente récession).

²⁴ A Pôle emploi, la taille des portefeuilles est d'environ 100 demandeurs d'emploi par agents en 2010. Cependant, ce ratio ne peut être directement comparé au ratio allemand car les méthodes de calcul sont différentes. Au numérateur, le ratio français inclut les seuls demandeurs d'emploi faisant l'objet d'un suivi mensuel personnalisé (soit, essentiellement, les individus au chômage depuis au moins quatre mois) et qui n'ont pas été orientés vers un co-traitant ou un sous-traitant. Le ratio allemand inclut pour sa part l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés. Par ailleurs, il convient de noter qu'un conseiller de Pôle emploi consacre une partie de son temps de travail aux services aux employeurs (collecte d'offres, visites dans les entreprises, etc.), ce qui réduit sa capacité de suivi des demandeurs d'emploi.

Premièrement, la contrainte budgétaire actuelle, qui se traduit notamment par une baisse des effectifs et des budgets de sous-traitance de Pôle emploi pour 2011, conduit à explorer l'ensemble des pistes permettant une densification des moyens consacrés à l'accompagnement tout en limitant le coût immédiat de sa mise en œuvre. A cet égard, des marges de manœuvre peuvent être dégagées *via* un redéploiement des effectifs au sein de Pôle emploi (cf. 4.1.2.1) et un ciblage accru des moyens sur les publics les plus distants de l'emploi (cf. 4.1.2.1). Si ces leviers ne permettent vraisemblablement pas à eux seuls de dégager les ressources suffisantes pour atteindre les ratios d'encadrement des demandeurs d'emploi constatés chez ses homologues allemands et britanniques en 2010 – sauf à ce que la situation de l'emploi s'améliore et permette de desserrer la contrainte-, ils constituent déjà un effort significatif en faveur de la fonction d'accompagnement.

Deuxièmement, le pilotage du service public de l'emploi doit s'appuyer davantage sur des indicateurs de résultats en matière de retour à l'emploi, afin d'assurer que l'accroissement des moyens dédiés à l'accompagnement concourt de manière effective à l'objectif de réduction du chômage, ainsi qu'à l'objectif macro-budgétaire de réduction de la dépense publique (cf. 4.1.2.3).

4.1.2.1. L'accroissement des effectifs consacrés à l'accompagnement pourrait être en partie réalisé par redéploiement d'agents issus d'autres services, ce qui nécessite toutefois un accompagnement approprié du changement

Une première piste de redéploiement réside dans les gains d'efficience escomptés de fusion des réseaux de l'ANPE et des Assedic. Ceux-ci sont évalués à 4 600 ETP par la convention tripartite (1 400 ETP au titre de la rationalisation des fonctions support et 3 200 au titre de l'optimisation du réseau et des processus opérationnels) et pourraient permettre de « libérer » des ETP pour le suivi des demandeurs d'emploi en faveur de la fonction d'accompagnement.

Une stratégie de redéploiement d'effectifs soulève toutefois deux questions opérationnelles.

La première question a trait à l'acquisition des compétences nécessaires à l'exercice du métier de l'accompagnement et du placement.

A cet égard, certains enseignements pourraient être tirés des expériences étrangères :

- ♦ *Jobcentre plus* a également tiré profit de la fusion des réseaux d'indemnisation et de placement en 2002 pour réaliser des gains de productivité très substantiels (réduction de 23 % des effectifs, qui passent de 85 000 ETP à un peu plus de 65 000 ETP en l'espace de six ans). Cette réorganisation s'est accompagnée d'un redéploiement des effectifs vers le *front office*, et plus particulièrement vers les services d'accompagnement (création de 2 000 emplois supplémentaires de conseillers) ;
- ♦ en Allemagne, la réduction de la taille des portefeuilles des conseillers expérimentée depuis 2007 ne passe pas nécessairement par une augmentation des effectifs ; dans certaines agences, elle a été réalisée à effectifs constants grâce à des redéploiements de personnels en interne.

La deuxième question concerne le profilage des agents en charge de l'accompagnement.

Dans le modèle français, les « barrières à l'entrée » du métier de conseiller sont relativement élevées, en raison des qualifications et de la polyvalence requises (conseil, placement, collecte d'offres d'emploi). Le redéploiement de personnels vers les postes de conseiller n'est donc pas aisé.

Rapport

Dans le modèle britannique, l'organisation de la filière de l'accompagnement repose sur segmentation des tâches en fonction de leur caractère simple ou complexe :

- ♦ la conduite des entretiens de pointage et de suivi d'emploi constitue une tâche relativement simple, car il s'agit essentiellement de vérifier que le demandeur d'emploi a bien effectué des démarches actives de recherche d'emploi ; elle ne nécessite pas de qualification élevée et peut donc être exercée par des personnels issus d'autres filières métier sans passage par un cycle long de formation ;
- ♦ la conduite des entretiens approfondis constitue une tâche plus complexe (élaboration d'un diagnostic professionnel, examen de la situation du marché du travail, conseil dans les stratégies de recherche d'emploi) ; elle est par conséquent confiée à des personnels plus qualifiés.

Les reconversions de personnels au sein de Pôle emploi seraient sans doute facilitées par un aménagement, même marginal, des métiers de l'accompagnement et de l'intermédiation. Sans remettre en cause le principe général de polyvalence du conseiller, des postes plus spécialisés pourraient être développés (collecte des offres d'emploi par téléphone, suivi de certains publics de demandeurs d'emploi) afin de faciliter la transition professionnelle des agents redéployés.

4.1.2.2. Des marges supplémentaires d'efficience pourraient être dégagées en différenciant plus nettement l'offre de services en fonction des clients et des priorités de la politique de l'emploi

La recherche de l'efficience dans le cadre de moyens contraint requiert une plus grande sélectivité et segmentation de l'offre de services à l'égard des clients du service public de l'emploi, à savoir les employeurs et les demandeurs d'emploi. Cette sélectivité permet de concentrer les moyens sur les activités à plus forte « valeur ajoutée » en matière de placement des demandeurs d'emploi.

Ainsi, en ce qui concerne la relation aux employeurs, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont fait le choix de cibler assez fortement leur offre de service sur certaines catégories d'entreprises susceptibles de contribuer efficacement à l'insertion des demandeurs d'emploi, notamment :

- ♦ les plus gros pourvoyeurs d'emploi ;
- ♦ les employeurs prêts à accueillir des demandeurs d'emploi en difficulté, dans le cadre de partenariat avec les services publics de l'emploi.

Ces stratégies semblent séduisantes car elles focalisent le service sur les employeurs qui contribuent le plus au placement des demandeurs d'emploi. L'approche française, plus généraliste, a pour effet positif de générer une collecte d'offres importante, mais au prix d'effectifs beaucoup plus nombreux.

En ce qui concerne l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les trois pays différencient l'offre de services selon les publics, en intensifiant le suivi des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail :

- ♦ 35 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi suivent le parcours « Accompagnement », qui permet d'accéder à des prestations de suivi renforcé, certaines pouvant être assurées par des co-traitants ou des sous-traitants de Pôle emploi ; dans le cadre de ces prestations intensives, les conseillers suivent un nombre limité de demandeurs d'emploi (30 à 60 selon les programmes, contre un peu plus de 100 dans le parcours d'accompagnement standard du suivi mensuel personnalisé à partir du quatrième mois) ;

- ♦ la *Bundesagentur für Arbeit* a abandonné l'idée de parcours d'accompagnement normé ; le suivi est désormais entièrement individualisé mais repose sur une segmentation initiale du demandeur d'emploi en fonction de sa distance à l'emploi (appréciée au regard de critères objectifs comme le niveau de qualification, mais aussi au regard de critères plus subjectifs comme la motivation et l'engagement de l'individu dans sa recherche d'emploi). Le suivi de certains publics (moins de 25 ans, travailleurs handicapés) est également intensifié *via* une réduction de la taille standard des portefeuilles de conseillers ;
- ♦ *Jobcentre plus* intensifie l'accompagnement en fonction de la durée de chômage principalement. Le temps consacré au demandeur d'emploi double après le sixième mois de chômage. L'accompagnement est également intensifié pour les publics pris en charge par un prestataire externe (chômeur de longue durée, travailleurs handicapés, demandeurs d'emploi situés dans des bassins économiques sinistrés). Il convient de préciser que l'intensification de l'accompagnement a pour corollaire une conditionnalité accrue de l'indemnisation chômage (extension du champ géographique et professionnel de la recherche d'emploi, diminution des exigences salariales, etc.).

Le coût de prise en charge d'un demandeur d'emploi éloigné du marché du travail est donc nécessairement élevé.

Lorsque ce type d'accompagnement est effectué par l'opérateur public principal, les moyens humains sont au moins doublés par rapport à l'accompagnement standard – comme en témoignent la réduction de la taille des portefeuilles en France ou l'intensification du temps consacré aux demandeurs d'emploi après le sixième mois de chômage au Royaume-Uni.

Lorsque l'accompagnement est effectué par un prestataire externe, les rémunérations se situent dans les trois pays étudiés autour de 1 500 € et 2 000 € pour un accompagnement de moyenne ou longue durée.

La contrainte budgétaire actuelle doit conduire à affirmer davantage le caractère différencié et sélectif de l'offre de services, afin de permettre une augmentation des ressources du SPE consacrées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

A cet égard, trois pistes pourraient être approfondies :

- ♦ le développement des techniques plus fines de profilage et d'appréhension des besoins d'accompagnement des demandeurs d'emploi, afin d'individualiser leur prise en charge. C'est l'un des chantiers de réflexion opérationnelle d'ores et déjà ouvert à Pôle emploi²⁵ ;
- ♦ le développement des nouvelles technologies, qui permet d'alléger l'offre de service à l'égard des clients jugés « non prioritaires » (employeurs présentant de faibles perspectives de recrutement, demandeurs d'emploi proches du marché du travail) en leur fournissant des prestations sur le canal web uniquement (dépôt d'une offre d'emploi en ligne, outils de sélection des offres d'emploi en fonction des critères de recherche du demandeur d'emploi, etc.). *Jobcentre plus* mise ainsi sur une « digitalisation » accrue de son offre de services pour réduire ses effectifs ;

²⁵ Avant la création de Pôle emploi, l'Unédic avait déjà développé un outil statistique d'évaluation de la distance à l'emploi dont les conclusions étaient ensuite validées ou corrigées par le conseiller de l'ANPE. Cet outil est peu utilisé depuis la fusion.

Rapport

- ♦ l'assouplissement temporaire, en cas de besoin, des règles de suivi pour certaines catégories de demandeurs d'emploi. On note à cet égard que le principe du suivi mensuel personnalisé a déjà été allégé par Pôle emploi pour toute une population de demandeurs d'emploi depuis la crise, ce qui a permis de concentrer les efforts sur ceux qui en ont le plus besoin dans un contexte de moyens contraints. Cet allègement porte toutefois principalement sur des situations individuelles spécifiques, le plus généralement définies à partir de critères juridiques (travailleurs intérimaires, demandeurs d'emploi en attente d'une formation, etc.), sans prise en compte de la distance à l'emploi personnelle des individus.

4.1.2.3. Dans le cadre d'une politique d'intensification des moyens consacrés à l'accompagnement, le pilotage des opérateurs du SPE français devrait être plus attentif aux résultats en matière de retour à l'emploi, notamment pour ce qui est des demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi

Le pilotage du SPE français est peu orienté vers le suivi de l'efficacité des politiques menées par rapport à celui adopté en Allemagne et au Royaume-Uni.

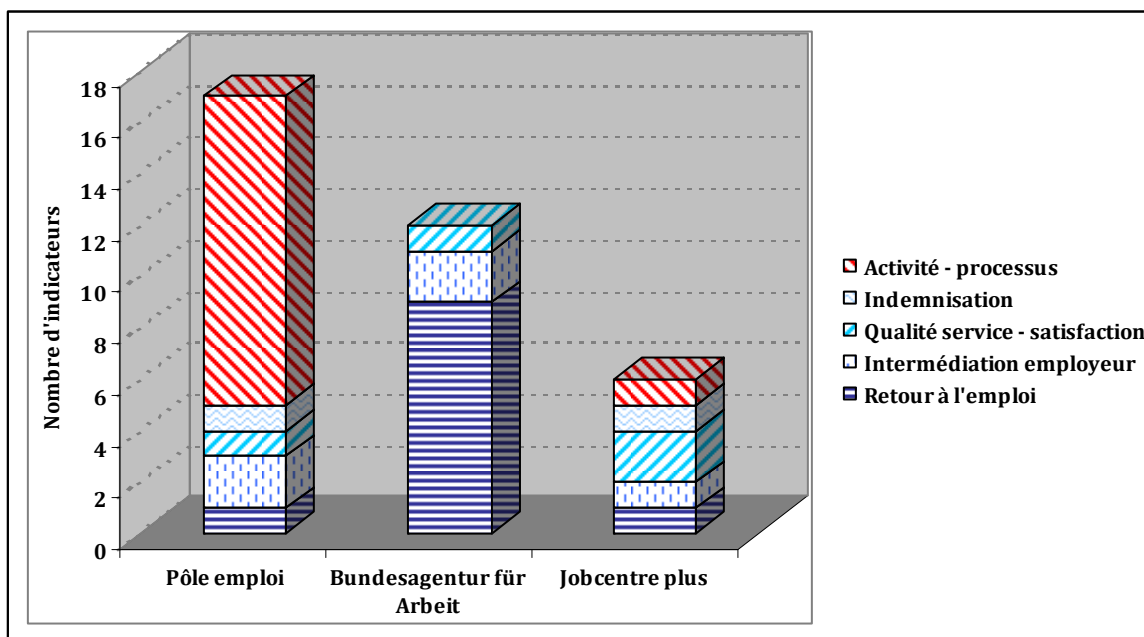
Pôle emploi s'est doté d'un dispositif de pilotage ambitieux dès sa création. Du fait de la crise et de la mise en œuvre de la fusion, ses objectifs demeurent encore – assez naturellement – centrés sur la réalisation des processus de prise en charge et de l'activité courante. Seuls les contrats de sous-traitance passés auprès des opérateurs privés de placement comportent une incitation à la performance, la rémunération des prestations étant partiellement conditionnée au placement du demandeur d'emploi.

Par comparaison, les SPE allemand et britannique se réfèrent de manière plus systématique aux résultats en termes de retour à l'emploi des chômeurs, avec une attention particulière portée à l'insertion professionnelle des publics les plus fragiles (cf. graphique 4 et Annexe 11) :

- ♦ le principal indicateur de performance de *Jobcenter plus* est celui du retour à l'emploi, dont la version actuelle pondère les sorties vers l'emploi en fonction de la distance au marché du travail du demandeur d'emploi ;
- ♦ la *Bundesagentur für Arbeit* pilote son réseau opérationnel à partir d'une batterie très resserrée d'indicateurs, dont les principaux portent sur le « taux d'intégration » (qui mesure le retour à l'emploi²⁶ ou de placement dans un dispositif de formation), l'intégration directe dans l'emploi sans indemnisation chômage, la durée de chômage.

²⁶ Un des indicateurs permet d'identifier précisément les transitions directes d'un emploi à l'autre sans passage par le chômage. En effet, la *Bundesagentur für Arbeit* déclenche le processus d'accompagnement d'un individu dès l'annonce de son licenciement, soit trois mois avant la perte effective de son emploi. L'objectif de cette prise en charge anticipée est de faciliter la reprise d'un emploi sans transition par une période de chômage, et donc de diminuer le coût pour l'assurance chômage.

Graphique 4 : Structure des indicateurs de performance utilisés au niveau national par Pôle emploi, la Bundesagentur für Arbeit et Jobcentre plus en 2010



Source : IGF.

Le pilotage de Pôle emploi pourrait être amendé lors du prochain palier de la convention tripartite en direction d'une plus grande considération de l'efficacité de son offre de services sur le retour à l'emploi et l'insertion professionnelle durable des chômeurs. Le dialogue de performance de Pôle emploi et la procédure de suivi infra-annuel des objectifs pourraient inclure, de manière plus systématique, la discussion de taux de retour à l'emploi par publics cibles et des objectifs de qualité de service. L'allocation de moyens supplémentaires pour des initiatives ou des expérimentations locales pourrait être conditionnée à la réalisation d'objectifs plus ambitieux en matière de retour à l'emploi, comme cela a été le cas en Allemagne lors de l'expérimentation de l'allègement des portefeuilles des conseillers (*cf. supra*).

Au delà du suivi d'indicateurs de performance, qui permettent une mesure récurrente de l'efficacité, **le pilotage par les résultats nécessite de renforcer l'évaluation des politiques de retour à l'emploi.**

L'évaluation des programmes d'accompagnement des demandeurs d'emploi est très développée au Royaume-Uni et en Allemagne. Au Royaume-Uni, les différents programmes « Nouvelle donne » (*New Deal*) mis en œuvre dans le cadre de la politique d'activation des dépenses d'indemnisation chômage ont fait l'objet d'une évaluation systématique. En Allemagne, l'institut de recherche sur le marché du travail (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung* - IAB) conduit une activité scientifique soutenue d'analyse du marché du travail et d'évaluation des politiques de l'emploi.

Afin d'assurer l'indépendance des travaux d'évaluation, les services de recherche jouissent d'une certaine indépendance vis-à-vis de l'opérateur principal. Au Royaume-Uni, les travaux d'évaluation sont menés par le service de la recherche du ministère du travail et des retraites. Les études conduites par *Jobcentre plus* portent principalement sur la satisfaction client. En Allemagne, l'IAB a le statut de service rattaché (*besondere Dienststelle*), ce qui lui confère une indépendance à l'égard de la ligne hiérarchique administrative et le rattache directement au comité de direction.

Dans les deux pays, l'évaluation repose principalement sur une approche pluridisciplinaire, fortement structurée autour de l'analyse économique. Au Royaume-Uni, les équipes de recherche du ministère du travail et des pensions associent des experts économistes, statisticiens, des chercheurs en sciences sociales placés sous la supervision d'un chef économiste. Certaines évaluations sont sous-traitées. En Allemagne, une approche pluridisciplinaire a été privilégiée dès les années 1960, combinant analyse macroéconomique, sociologie et science du travail, la direction de l'institut étant confiée à un universitaire, généralement économiste ou sociologue.

En France, la culture de l'évaluation est d'une façon générale moins développée et répandue que dans les pays anglo-saxons et le recours à la sphère académique moins systématique. **Une expertise importante sur les politiques de l'emploi s'est néanmoins constituée depuis plusieurs années** dans divers laboratoires de recherche scientifiques et administrations sous l'impulsion notamment de la DARES et de l'INSEE. Pôle emploi a également constitué une expertise spécifique en son sein (DEEAI) sur l'efficacité de ses diverses interventions. Le conseil d'administration de Pôle emploi a désigné en son sein un comité d'évaluation qui a produit plusieurs études et a adopté un programme de travail substantiel.

Le constat reste néanmoins que les études françaises récentes, menées sur les politiques de retour à l'emploi, dont la mission a pu avoir communication ou connaissance, ont été moins nombreuses que celles concernant l'Allemagne et le Royaume-Uni. Compte tenu des enjeux associés en termes sociaux, économiques et financiers aux politiques de l'emploi, il pourrait se révéler souhaitable d'accorder une attention renforcée à leur évaluation et surtout de susciter une plus forte diversification et indépendance en la matière.

4.2. Des enseignements plus structurels sur l'organisation et la gouvernance du service public de l'emploi peuvent également être tirés de l'exercice de benchmark

Le benchmark fait apparaître de fortes disparités organisationnelles entre les modèles étudiés, et des enseignements susceptibles d'éclairer la réflexion sur la gouvernance du système français, notamment en ce qui concerne :

- ◆ l'adaptation des capacités des services publics de l'emploi à la conjoncture ;
- ◆ l'organisation du régime de solidarité chômage en France ;
- ◆ l'articulation entre la politique de formation professionnelle et la politique de l'emploi ;
- ◆ l'articulation entre l'opérateur public principal du SPE et les opérateurs co-traitants et sous-traitants.

4.2.1. Un premier sujet de réflexion concerne l'adaptation des capacités des services publics de l'emploi à la conjoncture

L'adaptation des capacités pour absorber le surcroît d'activité liée à la crise économique a pris des formes différentes selon les trois pays :

- ◆ *Jobcentre plus* a massivement recruté (un peu plus de 16 000 agents), principalement en contrats à durée déterminée (CDD) et sur des postes de conseiller en accompagnement des demandeurs d'emploi ; les programmes de formation ont été renforcés en conséquence (44 000 journées de formation ont été dispensées en

moyenne sur l'année budgétaire 2009/2010, avec un « pic » à 55 000 journées en juillet 2009)²⁷ ;

- ♦ la *Bundesagentur für Arbeit* a également procédé à des recrutements importants au regard de la hausse relativement modérée du chômage pendant la crise (un peu plus de 8 000 ETP) ; ils ont notamment permis de renforcer les équipes en charge des dispositifs de chômage partiel, qui ont été massivement utilisés afin de maintenir les salariés dans leur emploi ;
- ♦ Pôle emploi a bénéficié d'un moindre renfort en effectifs (environ 4 000 ETP) ; il a en revanche accru le recours aux opérateurs privés de placement, en passant de nouveaux marchés en 2009 (*cf. supra*). Ces ajustements capacitaires n'ont toutefois pas permis d'absorber le surcroît d'activité à qualité de services constante.

Les stratégies de réaction à la crise sont révélatrices des marges de souplesse dont disposent les opérateurs publics principaux dans la gestion de leurs ressources humaines. Tant *Jobcentre plus* que la *Bundesagentur für Arbeit* disposent d'un volant important de CDD (17 % et 20 %²⁸ respectivement) sur lesquels ils peuvent jouer à la hausse ou à la baisse en fonction de la conjoncture du marché du travail. En comparaison, Pôle emploi présente des rigidités de gestion plus importantes : la convention collective nationale de 2009 limite à 5 %²⁹ le recours aux CDD hors contrats aidés et contrats conclus dans le cadre de programmes financés par des tiers (accompagnement des bénéficiaires du RSA, programmes CTP/CRP). Au vu de ces contraintes, Pôle emploi a été conduit à accroître le recours aux capacités externes – en l'occurrence les sous-traitants – pour gérer les pics d'activité.

Le renforcement de « l'agilité » du service public de l'emploi français, c'est-à-dire de sa capacité à ajuster ses capacités en fonction de la situation sur le marché du travail, pourrait justifier l'ouverture d'un double débat.

Le premier débat concernerait le plafond de CDD de Pôle emploi, dont le relèvement donnerait des marges de manœuvre supplémentaires à l'opérateur et lui permettrait d'assurer une plus grande continuité de service pendant les périodes de dépression conjoncturelle du marché du travail ; le sujet paraît toutefois extrêmement sensible et les perspectives de modification de la convention collective, signée en 2009, sur ce point sont ténues.

Le second débat concernerait le développement de la sous-traitance des prestations d'accompagnement du demandeur d'emploi en période de crise. Cette solution, *a priori* séduisante, devrait toutefois faire l'objet d'une certaine prudence :

- ♦ elle n'est envisageable que si les opérateurs privés de placement sont en mesure d'augmenter rapidement leurs capacités de prise en charge des demandeurs d'emploi en respectant la qualité de leurs prestations, ce qui n'est pas garanti ;
- ♦ surtout, la performance des prestataires privés en matière de placement des demandeurs d'emploi fait l'objet d'évaluations contrastées (*cf. Annexe 10*). Si certains programmes externalisés ont permis d'améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires, d'autres présentent des effets plus limités, voire nuls. Le coût de l'externalisation reste par ailleurs élevé. Un recours, même transitoire, aux prestataires externes pour renforcer les capacités du SPE en période de crise devrait donc être *a minima* assorti d'un dispositif de pilotage et d'évaluation robuste.

²⁷ La direction des ressources humaines a fait état d'un retour d'expérience plutôt positif de l'intégration de ces nouveaux recrutés au sein des équipes opérationnelles (entretien avec la direction des ressources humaines de *Jobcentre plus*, 22 septembre 2010).

²⁸ Chiffres 2009 pour le Royaume-Uni. Chiffres 2010 pour l'Allemagne.

²⁹ Partie 8.4, paragraphe 4.

4.2.2. Un deuxième axe de réflexion concerne l'organisation du régime de solidarité chômage

L'activation des minima sociaux est une tendance partagée par les trois pays étudiés. Au Royaume-Uni, les demandeurs d'emploi basculent dès le septième mois de chômage vers une allocation chômage non contributive, dont le versement est conditionné à une intensification de la recherche d'emploi. Cette démarche d'activation devrait à l'avenir être élargie à l'ensemble des autres prestations de solidarité aux actifs (allocation de revenu minimum, allocation d'invalidité) dans le cadre de leur fusion au sein d'un dispositif unique, le crédit universel. En Allemagne, la fusion des aides sociales communales et de l'allocation chômage non contributive au sein d'une allocation unique de solidarité en 2005 a également lié davantage l'octroi des minima sociaux à une démarche d'insertion professionnelle. La création du RSA en France procède de la même logique.

En Allemagne comme au Royaume-Uni, l'opérateur principal du SPE est très largement impliqué dans la politique d'activation des minima sociaux. Au Royaume-Uni, *Jobcentre plus* gère l'ensemble des prestations sociales aux actifs. En Allemagne, le régime de solidarité est co-géré par la *Bundesagentur für Arbeit* et les communes (certaines communes pouvant, par dérogation, exercer l'ensemble des compétences dans ce domaine).

La France a retenu un choix différent en confiant la responsabilité de la gestion du RSA aux départements, et en maintenant une distinction entre l'allocation – versée par les CAF – et l'insertion professionnelle – assurée par les conseils généraux, qui peuvent confier ou non la tâche à Pôle emploi ou à d'autres organismes au travers d'une convention. Ce modèle organisationnel s'explique largement par des facteurs historiques. Il présente néanmoins plusieurs sources de fragilité :

- ♦ une moindre transparence sur les actions menées à l'égard des bénéficiaires du RSA en raison du caractère très décentralisé du dispositif ; le faible taux de réponse à l'enquête diligentée auprès des DIRECCTE pour recenser les effectifs des conseils généraux en charge de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA témoigne d'une connaissance encore très imparfaite de ce domaine³⁰ ;
- ♦ des difficultés de coordination dans le suivi effectif de la situation d'activité ou de la recherche d'emploi des bénéficiaires du RSA, en raison de la séparation des guichets de versement de l'allocation et de l'insertion professionnelle ;
- ♦ lorsque Pôle emploi se voit déléguer par les conseils généraux la gestion du parcours d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA, les effectifs consacrés à cette activité (financés par les conseils généraux) sont inclus dans le plafond d'emploi fixé par l'État à l'opérateur, ce qui n'apparaît pas tout à fait cohérent avec les principes de la décentralisation. Paradoxalement, le développement de programmes RSA, financés par des tiers et à destination de publics fragiles, pourrait mécaniquement se traduire, à plafond d'emplois constant voire en baisse, par une diminution des ressources consacrées aux autres demandeurs d'emploi.

³⁰ Enquête réalisée pour les besoins de ce rapport. Seuls 12 départements ont répondu.

Il est trop tôt pour se prononcer sur la pertinence institutionnelle du régime du RSA ou proposer de le faire évoluer vers un modèle davantage intégré, à l'image du système allemand, voire entièrement centralisé comme le modèle britannique. **Il apparaîtrait toutefois utile de réaliser une enquête précise de terrain sur l'organisation de la prise en charge des bénéficiaires du RSA**, un an après sa mise en œuvre, afin de disposer d'une information fiable sur les organismes participant à cette politique, les moyens qui y sont consacrés, l'offre de services proposés et des effets sur l'employabilité et l'insertion professionnelle des publics concernés. Cet exercice pourrait faire émerger des bonnes pratiques et nourrir la réflexion sur les évolutions possibles du dispositif et sa simplification et lisibilité pour les bénéficiaires du RSA.

4.2.3. Un benchmark complémentaire pourrait être mené sur l'intégration de la formation professionnelle dans l'offre de services du service public de l'emploi

Comme cela a déjà été souligné, le modèle allemand repose sur une intégration poussée des politiques de formation professionnelles et des politiques de l'emploi. Les services en charge de l'intermédiation ne poursuivent pas seulement un objectif de placement des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, mais également un objectif de placement des actifs (qu'ils soient demandeurs d'emploi ou non) dans un dispositif de formation continue.

Ce système présente a priori plusieurs avantages. La *Bundesagentur für Arbeit*, grâce à sa bonne connaissance du marché du travail, peut adapter rapidement son offre de formation pour répondre aux besoins en compétences exprimés par les employeurs. Les conseillers en charge de l'intermédiation sont capables d'orienter les individus à la recherche d'une formation initiale ou continue vers les secteurs économiques les plus porteurs.

Le rapprochement de la formation professionnelle et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi soulève cependant des difficultés opérationnelles. En Allemagne même, la mobilisation de la formation professionnelle au service de la politique de l'emploi ne suscite pas nécessairement l'adhésion des « clients » du SPE. Ainsi, les programmes de formation continue qui devaient accompagner le dispositif de chômage partiel, dont l'application a été très largement étendue durant la crise économique pour maintenir les salariés dans leur emploi, n'ont pas connu le succès escompté. Le budget initialement prévu (150 M€) n'a été consommé qu'à hauteur de 20 % (31,6 M€) sur l'exercice 2009³¹. En France, la compétence dévolue aux régions et aux partenaires sociaux en matière de formation professionnelle rend nécessairement compliquée l'articulation entre les actions du service public de l'emploi et les actions de formation professionnelle, malgré les efforts importants déployés par Pole emploi pour améliorer leur coordination.

En tout état de cause, l'intégration de la formation professionnelle dans l'offre de services du service public de l'emploi mériterait un *benchmark* spécifique, qui pourrait être étendu à d'autres pays comme la Suède, où une forte articulation des actions de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi peut être observée.

³¹ Présentation de l'exécution budgétaire 2009, rapport d'activité de la *Bundesagentur für Arbeit* 2009.

4.2.4. Un dernier chantier de réflexion concerne les modalités de recours à la co-traitance et à la sous-traitance

Le système français organise de manière relativement complexe les relations entre l'opérateur public principal et les opérateurs subsidiaires :

- ♦ une distinction est opérée entre les sous-traitants, soumis aux règles concurrentielles de l'appel d'offre initié par Pôle emploi, et les co-traitants, structures associatives liées à Pôle emploi par des conventions et bénéficiant par ailleurs de subventions ou concours publics de l'État ;
- ♦ bien que les sous-traitants et les co-traitants soient spécialisés sur la prise en charge de certains publics (notamment les publics les plus distants du marché du travail), Pôle emploi reste largement maître de l'orientation des demandeurs d'emploi vers ses structures ; la division des tâches n'est donc pas pré-établie sur la base de critères automatiques.

En comparaison, les modèles allemand et britannique qui ignorent la notion de co-traitance, ont fixé des règles plus automatiques de recours aux opérateurs subsidiaires.

Au Royaume-Uni, l'adressage des demandeurs d'emploi vers un prestataire externe est automatique au bout de douze mois de chômage (programme *Flexible New Deal*). D'autres programmes assurés par des prestataires externes sont ciblés sur des publics plus restreints (demandeurs d'emploi situés dans des bassins économiques sinistrés, parents isolés, travailleurs handicapés, individus ayant rencontré des difficultés liées à une addiction, etc.). La gestion de l'externalisation a été retirée à *Jobcentre plus* et est désormais assurée directement par le ministère du travail et des pensions, qui dispose d'une équipe spécialisée employant près de 200 collaborateurs.

En Allemagne, le développement de la sous-traitance de l'activité d'accompagnement a notamment répondu à un objectif de mise en concurrence du SPE et de diversification de l'offre de service aux demandeurs d'emploi. Le dispositif des bons de placement créé en 2002 permet à tout demandeur d'emploi de faire jouer la concurrence entre opérateur public et opérateurs privés dès le deuxième mois de chômage. Plusieurs évaluations ont souligné les effets positifs, quoique limités, du dispositif sur le retour à l'emploi des bénéficiaires. Mais peu de demandeurs d'emploi font valoir leur droit aux bons de placement – en particulier, les individus les plus éloignés du marché du travail n'y ont guère recours.

L'analyse des expériences allemande et britannique incite à réfléchir à l'articulation des interventions de Pôle emploi et de ses co-traitants et sous-traitants. Il ne s'agit pas ici de préconiser une extension de la sous-traitance – dont l'efficacité fait l'objet d'évaluations contrastées, comme cela a déjà été souligné. Il pourrait toutefois être envisagé d'expérimenter au niveau local de nouvelles modalités de recours aux co-traitants et aux sous-traitants :

- ♦ une première expérimentation pourrait consister, sur le modèle anglais, à confier l'exclusivité de l'accompagnement d'une catégorie de demandeurs d'emploi à des prestataires externes, sans que Pôle emploi n'intervienne dans l'adressage de ces demandeurs d'emploi ; cela nécessiterait de créer au préalable un marché robuste de sous-traitants, notamment par l'allongement de la durée des contrats³² ;

³² Au Royaume-Uni, les contrats sont désormais de cinq ans dans le cadre du *Flexible New Deal*, afin d'assurer une visibilité financière aux sous-traitants. Le ministère du travail et des pensions contractualise avec un nombre limité de sous-traitants chefs de file, qui sont chargés d'organiser l'ensemble du parcours d'accompagnement du demandeur d'emploi et peuvent sous-traiter à leur tour une partie des prestations dont ils ont la charge. Ils

Rapport

- ♦ la seconde pourrait consister, sur le modèle allemand, à accorder au demandeur d'emploi le droit de choisir son prestataire d'accompagnement et de placement, qui serait rémunéré au résultat. Toutefois, afin de limiter le coût du dispositif et d'éviter qu'il soit utilisé uniquement par les individus les plus autonomes dans leur recherche d'emploi, ce droit pourrait n'être ouvert qu'à partir d'une certaine durée de chômage.

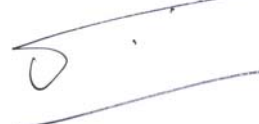
A Paris, le 14 janvier 2011

L'inspecteur des finances



PIERRE-EMMANUEL LECERF

L'inspecteur des finances



EMMANUEL MONNET

Sous la supervision de
L'inspectrice générale des finances



VERONIQUE HESPEL

doivent donc satisfaire à des critères de taille et de capacité (solidité financière, gestion de la chaîne d'approvisionnement des prestations, réseaux de partenaires, etc.).

PIECE JOINTE

Tableau 5 : Effectifs et indicateurs de productivité apparente par mission, pour les trois SPE étudiés

	Mission	France	Royaume-Uni	Allemagne
Accueil du demandeur d'emploi	Effectif brut (ETP)	6 459	6 182	17 112
	Flux total de chômeurs entrants sur l'année (2010 - milliers) recensés par les administrations nationales	3 909	2 532	6 287
	<i>Effectif pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants</i>	17	24	27
Accompagnement des demandeurs d'emploi	Effectif brut (ETP)	20 621	27 515	45 405
	Nombre moyen de chômeurs BIT (2010 - milliers)	2 891	2 438	3 032
	<i>Effectif pour 10 000 chômeurs BIT</i>	71	113	150
	Nombre moyen de chômeurs recensés par les administrations nationales (2010 - milliers)	4 132	1 542	3 376
	<i>Effectif pour 10 000 demandeurs d'emploi recensés par les administrations nationales</i>	50	178	134
Indemnisation du demandeur d'emploi	Effectif brut (ETP)	9 068	8 607	28 902
	Nombre moyen de bénéficiaires d'allocations chômage ou de solidarité active (2010 - milliers)	4 395	1 456	4 778
	<i>Effectif pour 10 000 bénéficiaires d'allocations chômage ou de solidarité active</i>	21	59	60
Services aux employeurs	Effectif brut (ETP)	6 307	2 417	5 410
	Nombre moyen de chômeurs BIT (2010 - milliers)	2 891	2 438	3 032
	<i>Effectif pour 10 000 chômeurs BIT</i>	22	10	18
	Nombre moyen de chômeurs recensés par les administrations nationales (2010 - milliers)	4 132	1 542	3 376
	<i>Effectif pour 10 000 demandeurs d'emploi au sens des administrations nationales</i>	15	16	16

Rapport

	Mission	France	Royaume-Uni	Allemagne
Effectifs résiduels (Supervision, support, autres effectifs non ventilés)	Effectif brut (ETP)	19 600	9 123	30 622
	Nombre moyen de chômeurs BIT (2010 - milliers)	2 891	2 438	3 032
	<i>Effectif pour 10 000 chômeurs BIT</i>	68	37	101
Total	Effectif brut (ETP)	62 056	53 844	127 450
	Nombre moyen de chômeurs BIT (2010 - milliers)	2 891	2 438	3 032
	<i>Effectif pour 10 000 chômeurs BIT</i>	215	221	420
	Nombre moyen de demandeurs d'emploi recensés par les administrations nationales (2010 - milliers)	4 132	1 542	3 376
	<i>Effectif pour 10 000 demandeurs d'emploi recensés par les administrations nationales</i>	150	349	377

LETTRE DE MISSION



NP/093

Paris, le 18 JUIN 2010

Le Ministre de l'économie, de l'industrie
et de l'emploi

Le Secrétaire d'Etat à l'emploi

à

Monsieur le chef du service de l'Inspection
générale des finances

10 2117L
Objet : Benchmark européen sur les effectifs du service public de l'emploi.

La loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a créé Pôle emploi, issu de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'assurance chômage, principal opérateur pour l'accueil, l'orientation, l'accompagnement, le placement et l'indemnisation des personnes à la recherche d'un emploi. Au total, le processus de fusion a conduit à la création d'un opérateur doté d'un budget de 4,5 milliards d'euros et employant plus de 45 000 salariés.

A ces missions centrales viennent s'ajouter d'autres objectifs, comme ceux de prospecter et d'aider les entreprises dans leurs recrutements ou de mettre en œuvre certains dispositifs définis par l'Etat ou les partenaires sociaux (prescription des contrats aidés, contrat de transition professionnelle...).

Une partie de ces missions est aujourd'hui prise en charge dans le cadre de la co-traitance par les missions locales en ce qui concerne les jeunes ou le réseau Cap Emploi pour les travailleurs handicapés. Pôle Emploi recourt aussi de manière croissante à des prestataires extérieurs, soit pour des prestations connexes comme la formation, soit pour externaliser l'activité d'accompagnement et de placement vers des opérateurs privés de placement, par le biais de marchés publics.

La taille de cet opérateur, la complexité et la diversité de ses missions conduisent à s'interroger sur la manière dont certains pays européens ont cherché à optimiser leur propre système de placement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Au centre de cette question apparaît celle des effectifs, qui ont augmenté constamment et indépendamment de la conjoncture au cours des dix dernières années (si l'on intègre les effectifs de l'ensemble Assédic-ANPE précédant la fusion).

Dans ce contexte, le débat sur la « bonne » taille de l'opérateur principal de placement est récurrent. Pour apprécier le caractère approprié du niveau des effectifs et envisager les évolutions futures, il est souhaitable de mettre en place un « benchmark » avec les services publics de l'emploi de nos principaux partenaires européens, notamment le Royaume-Uni et l'Allemagne. Cet examen est rendu difficile par la nécessité d'appréhender les différences de périmètre de l'opérateur selon les pays : dans certains cas, l'opérateur exerce en effet des attributions dévolues en France à l'Etat, au réseau des CAF, des missions locales, aux conseils généraux...

.../...

Rapport

C'est pourquoi l'analyse des effectifs dédiés au service du placement dans les trois pays devra se faire en tenant compte des effets de périmètre, des modalités d'organisation (recours à la sous-traitance), de l'implication des collectivités locales, des organismes gérés par les partenaires sociaux...

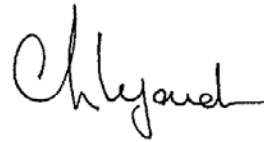
Dans le cadre de cette mission, une attention particulière sera portée à la manière dont les différents SPE se sont organisés pour faire face à la dégradation de l'emploi constatée depuis un an : évolution récente des effectifs, statut des agents, recours à la sous-traitance quantitative et qualitative, et à leur plus ou moins grande capacité d'adapter les effectifs à l'évolution de la conjoncture, à la hausse comme à la baisse.

Au-delà de la question des effectifs, cette mission comparative doit *in fine* donner au gouvernement des éléments lui permettant de mieux apprécier ce que Pôle Emploi doit faire par lui-même et ce qu'il doit confier à d'autres opérateurs.

Nous souhaitons que son rapport nous soit remis dans les quatre mois du lancement de la mission et au plus tard à la fin du mois de novembre 2010.



Laurent WAUQUIEZ



Christine LAGARDE

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : METHODOLOGIE
- ANNEXE 2 : CARTOGRAPHIE DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI EN FRANCE, EN ALLEMAGNE ET AU ROYAUME-UNI
- ANNEXE 3 : LES EFFECTIFS DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI EN FRANCE, EN ALLEMAGNE ET AU ROYAUME-UNI (HORS SOUS-TRAITANCE)
- ANNEXE 4 : L'ACCUEIL ET L'INFORMATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI
- ANNEXE 5 : L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI
- ANNEXE 6 : L'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI
- ANNEXE 7 : LE SERVICE AUX EMPLOYEURS
- ANNEXE 8 : EFFECTIFS RESIDUELS DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI
- ANNEXE 9 : L'ADAPTATION DES CAPACITES DES OPERATEURS PRINCIPAUX DU SPEAUX EVOLUTIONS DU MARCHE DU TRAVAIL
- ANNEXE 10 : LES STRATEGIES DE SOUS-TRAITANCE DES ACTIVITES DE PLACEMENT DANS LES SPE FRANÇAIS, BRITANNIQUES ET ALLEMANDS
- ANNEXE 11 : LE PILOTAGE DES OPERATEURS PUBLICS NATIONAUX EN FRANCE, AU ROYAUME-UNI ET EN ALLEMAGNE
- ANNEXE 12 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
- ANNEXE 13 : REPONSES AU QUESTIONNAIRE ENVOYE AUX RESEAUX DES CONSEILLERS SOCIAUX ET DES SERVICES ECONOMIQUES DES AMBASSADES DE FRANCE A L'ETRANGER

ANNEXE I

Méthodologie

SOMMAIRE

1. LES DIFFICULTES DE L'EXERCICE DE RECENSEMENT DEMANDE.....	1
1.1. L'identification malaisée d'un périmètre et d'une cartographie homogène des services publics de l'emploi dans les différents pays.....	2
1.1.1. <i>La définition française du service public de l'emploi ne trouve pas de traduction internationale directe.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La mission a été conduite à définir une cartographie spécifique du service public de l'emploi à partir des missions dévolues à Pôle emploi</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>La politique de placement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi est loin d'être mise en œuvre par un seul opérateur dans la majorité des pays et incombe largement ailleurs aux collectivités locales et aux organismes de protection sociale</i>	<i>4</i>
1.2. La connaissance imparfaite des budgets et effectifs des acteurs des services publics de l'emploi à travers les données publiques.....	6
1.2.1. <i>D'une façon générale, les moyens et les effectifs affectés par les collectivités locales, parties prenantes et parfois opérateurs principaux du service public de l'emploi, sont peu ou mal connus.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Lorsque le versement des prestations d'indemnisation des demandeurs d'emploi incombe à des organismes de sécurité sociale, il est difficile d'identifier le coût de gestion administratif de l'indemnisation des chômeurs</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>L'identification des coûts d'intermédiation et des effectifs des opérateurs privés, à but lucratif ou non lucratif, intervenant dans le service public de l'emploi n'a pu être réalisée de façon exhaustive</i>	<i>7</i>
1.3. Lorsqu'elles sont identifiées, même imparfaitement, les données publiques relatives aux effectifs restent très agrégées et ne peuvent aisément être décomposées et comparées par mission.....	9
1.4. Les conséquences tirées par la mission de cet état de fait : le recentrage de la comparaison des effectifs entre la France, l'Allemagne et le Royaume Uni.....	11
2. LES PROBLEMES SOULEVES PAR LA PONDERATION ET L'INTERPRETATION DES DONNEES POUR REpondre AUX QUESTIONS POSEES	12
2.1. Des coefficients de pondération des données brutes fournies par les différents pays doivent être introduits pour établir une comparaison des effectifs	13
2.2. Des indicateurs globaux de productivité apparente ont été établis sur les grandes fonctions, assurées par les services publics de l'emploi	16
2.3. Pour l'interprétation de cette productivité apparente par fonction, il doit être fait appel à des indicateurs plus fins de production et de qualité et à une analyse des modes opératoires ou « process » mis en œuvre.....	18
2.3.1. <i>L'appel à des indicateurs de process plus fins pose des problèmes de comparabilité</i>	<i>18</i>
2.3.2. <i>De nombreux facteurs exogènes et endogènes aux opérateurs doivent être pris en compte pour apprécier la charge de travail réelle de leurs effectifs et leur dimensionnement</i>	<i>19</i>

2.4. La « bonne taille » des effectifs du SPE ne peut s'apprécier indépendamment d'indicateurs de résultats et de contexte sur le retour à l'emploi, dont la constitution et l'interprétation sont complexes	20
2.4.1. <i>Les problèmes soulevés par la construction des indicateurs de sortie et de retour à l'emploi.....</i>	<i>21</i>
2.4.2. <i>Les problèmes soulevés par l'établissement d'une corrélation des taux de retour vers l'emploi et l'intensité du temps d'accompagnement des demandeurs d'emploi et sa comparaison entre pays.....</i>	<i>22</i>
2.4.3. <i>Les conclusions tirées de cet examen par la mission en termes d'enseignements à tirer du benchmark.....</i>	<i>24</i>

Annexe I

La commande d'un benchmark européen sur les effectifs du service public de l'emploi, telle que formulée par la lettre de mission adressée par le Ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le Secrétaire d'Etat à l'emploi au Chef du service de l'inspection générale des finances, avait pour objet d'éclairer la réflexion sur deux questions principales :

- ♦ la « bonne » taille de l'opérateur principal de placement et d'indemnisation du service public de l'emploi (SPE) qu'est Pôle emploi ;
- ♦ la capacité et les modalités d'adaptation de l'opérateur principal aux évolutions du marché du travail.

Dans le délai imparti, la démarche adoptée par la mission a consisté dans un premier temps :

- ♦ à étudier l'organisation du système français¹, recenser les sources d'information disponibles sur les effectifs du service public de l'emploi et ses divers opérateurs et à lancer deux questionnaires, transmis au réseau des DIRECCTE pour recenser les effectifs des maisons de l'emploi et des collectivités locales (départements et communes) consacrés au SPE ;
- ♦ à recueillir les informations nécessaires sur 9 systèmes étrangers, d'une part par des visites de terrain au Royaume-Uni et en Allemagne (une semaine dans chaque pays à la fin septembre), d'autre part par l'envoi d'un questionnaire au réseau des conseillers sociaux en Australie², Autriche, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas et Suède.

La mission a bénéficié tout au long de sa démarche du concours et de l'assistance active des services de la délégation générale à l'emploi et de Pôle emploi, et plus particulièrement au sein de ce dernier de la collaboration de la direction des études, de l'évaluation et des affaires internationales (DEEAI). Elle a rencontré auprès de ses interlocuteurs allemands et britanniques une coopération et une disponibilité tout aussi manifestes, qui ont très significativement aidé son travail³.

Au terme et à la lumière de ces investigations, il lui apparaît nécessaire de préciser la nature et l'ampleur des difficultés méthodologiques rencontrées tant dans le recensement que dans l'interprétation des données recueillies et d'expliquer les partis pris qu'elle a dû adopter pour répondre le plus utilement possible aux questions posées par la lettre de mission dans les délais impartis.

1. Les difficultés de l'exercice de recensement demandé

L'exercice de recensement de données homogènes entre pays s'est heurté à trois difficultés principales :

- ♦ difficultés de détermination du périmètre des organismes concourant au service public de l'emploi ;
- ♦ difficultés de dénombrement des effectifs concourant au sein de ces organismes au service public de l'emploi ;
- ♦ difficultés de décomposition analytique des effectifs affectés aux missions principales du service public de l'emploi selon des périmètres homogènes d'un pays à l'autre.

¹ Notamment par des entretiens et visites de terrain auprès de Pôle emploi (déplacement en Franche Comté) et des autres acteurs du SPE (missions locales, cap emploi, maisons de l'emploi, UNEDIC).

² Bien que ne faisant pas partie de l'Europe, l'Australie a été retenue dans le panel des pays étudiés, en raison de sa forte et ancienne tradition d'évaluation des effets de la politique de l'emploi et de la place particulièrement importante occupée par les opérateurs privés de placement dans le système.

³ Cf. liste des personnes rencontrées en annexe 12.

1.1. L'identification malaisée d'un périmètre et d'une cartographie homogène des services publics de l'emploi dans les différents pays

La reconstitution dans chaque pays de la chaîne d'acteurs intervenant dans le « service public de l'emploi » ne s'est pas révélée une tâche des plus aisées, tant les systèmes institutionnels et les approches des politiques de l'emploi sont hétérogènes dans les différents pays.

1.1.1. La définition française du service public de l'emploi ne trouve pas de traduction internationale directe

Selon les termes de l'article L 5311-1 du code du travail français « *le service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion ; il comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés* ».

Le code du travail précise également que le service public de l'emploi est assuré par les services de l'État chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle, Pôle Emploi, l'AFPA et l'UNEDIC (article L 5311-2 du code du travail). Les collectivités territoriales et leurs groupements *concourent* au service public de l'emploi (article L 5311-3). Peuvent également *participer* au service public de l'emploi les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les organismes liés à l'État par une convention relative à l'insertion par l'activité économique, ainsi que les entreprises de travail temporaire (article L 5311-4).

Cette cartographie du service public de l'emploi est différente de la définition que donne l'Organisation pour la coopération et le développement en Europe (OCDE). Sont considérés comme relevant des « *public employment services* » par l'OCDE les services assurés par des opérateurs publics ou financés par des crédits publics et ayant pour objet :

- ◆ le placement des demandeurs d'emploi, incluant l'information, le conseil et la proposition d'offres d'emploi, la formation et les prestations d'assistance au demandeur d'emploi, l'aide financière à la recherche d'emploi et à la mobilité ;
- ◆ les services aux employeurs d'intermédiation et de courtage ;
- ◆ les services d'indemnisation du chômage et de l'inactivité ;
- ◆ les programmes de retour à l'emploi et de promotion de l'activité et les programmes de formation professionnelle.

Cette définition s'écarte de celle de la France sur les points suivants :

- ◆ elle inclut les services aux employeurs, qui, en France sont intégrés indirectement par le titre III du Code du travail « diffusion et publicité des offres et demandes d'emploi » ;
- ◆ elle inclut les programmes de retour à l'emploi et de promotion de l'activité : ces programmes relèvent du livre Ier de la cinquième partie du Code du travail, au titre du maintien et de la sauvegarde de l'emploi (titre II), incluant le chômage partiel, les contrats aidés, au titre de l'insertion dans l'emploi (titre III), ou des aides à la création d'entreprise (titre IV) ; formellement en France ne sont rattachés au service public de l'emploi que les organismes liés à l'État par une convention relative à l'insertion par l'activité économique ;
- ◆ elle inclut la formation professionnelle ; en France, seuls les programmes à destination des demandeurs d'emploi sont formellement inclus dans le service public de l'emploi, sous réserve de « l'aide à la sécurisation des parcours professionnels » dont le contenu n'est cependant pas clairement défini par le Code du travail et le concept ne se retrouve pas dans les définitions de l'OCDE.

1.1.2. La mission a été conduite à définir une cartographie spécifique du service public de l'emploi à partir des missions dévolues à Pôle emploi

Pour construire le questionnaire adressé aux autres pays, la mission a pris en compte l'objet principal de la mission qui lui était demandé, à savoir déterminer la « bonne » taille de l'opérateur principal de placement qu'était Pôle emploi et se prononcer sur l'articulation de ses missions avec ses « co-traitants » et « sous-traitants ».

En lien avec la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), elle a donc centré son questionnaire sur les missions principales dévolues à Pôle emploi, telles que définies par l'article L 311-7 du Code du travail et l'articulation des liens entretenus par les opérateurs principaux avec leurs partenaires.

La question relative à la description du paysage institutionnel et de la cartographie a été donc posée dans les termes suivants aux missions économiques des différents pays : « Pouvez-vous décrire le paysage institutionnel du service public de l'emploi du pays étudié ? »

- Quel est l'opérateur public principal de placement et/ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi ?
- Existe-t-il d'autres acteurs au niveau national ou local, assurant la prise en charge des demandeurs d'emploi, la prospection et l'animation du marché du travail, la lutte contre le chômage ? Quels liens entretiennent-ils avec l'opérateur principal (indépendance, co-traitance, sous-traitance) ? »

La liste des missions à décrire se comparait de la façon suivante avec celles énumérées par l'OCDE et le Code du travail.

Tableau 1 : Définitions des missions du service public de l'emploi

	OCDE - Eurostat	Code du travail (FR)	Mission IGF
Placement des demandeurs d'emploi et services connexes			
Information	X	X	X
Conseil et orientation	X	X	X
Intermédiation - propositions d'offre	X	X	X
Formation professionnelle destinée aux demandeurs d'emploi	X	X	X
Fourniture de services de recrutement			
Collecte des offres	X	(X)	X
Identification des candidats	X	(X)	X
Pré-recrutement	X	(X)	X
Gestion de l'indemnisation du chômage et des aides à l'activité réduite			
Assurance chômage	X	X	X
Allocation chômage non assurantielle	X	X	X
Soutien au chômage partiel	X		X
Indemnités de licenciement économique	X		
Indemnités de faillites	X		
Régimes de pré-retraite	X		X
Aides financières au retour à l'emploi et à la mobilité	X	X	X
Conception et gestion de programmes de retour à l'emploi et de promotion de l'activité			
Programme de partage du travail	X		
Formation professionnelle (hors formation des demandeurs d'emploi)	X		
Incitations financières au retour à l'emploi	X		X
Soutien de l'emploi aux personnes à productivité réduite - insertion	X	X	
Emplois subventionnés dans le secteur marchand ou non marchand	X		
Aides à la création d'entreprise	X		

La mission a pris d'entrée de jeu le parti d'exclure du champ de son enquête sur les effectifs le recensement des organismes de formation professionnelle ainsi que celui des organismes bénéficiant de prestations diverses au profit de publics demandeurs d'emploi, comme ceux qui interviennent par exemple dans l'aide à la création d'entreprise ou ceux qui bénéficient d'aides à la création d'emplois. C'est la raison pour laquelle, elle n'a notamment pas engagé d'enquête spécifique sur les moyens consacrés par les régions françaises (à qui sont dévolues les compétences en matière d'aides publiques à la formation professionnelle) à l'accompagnement des demandeurs d'emploi par la formation.

Elle a été conduite par ailleurs, lors de ses investigations sur place en Allemagne et au Royaume Uni et compte tenu des réponses données au questionnaire adressé aux autres pays, **à ne pas retenir dans le champ de son enquête le recensement des organismes intervenant dans l'insertion par l'activité économique**, tant le paysage institutionnel lui est apparu complexe et difficile à recenser dans les délais impartis.

Ce parti pris méthodologique est certainement la source d'approximations dans les résultats obtenus car les frontières entre la politique de formation professionnelle, la politique d'insertion par l'activité et la politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi sont relativement poreuses et n'obéissent pas au même partage institutionnel dans tous les pays :

- ♦ ainsi, dans des pays où les organisations patronales et syndicales jouent un rôle moteur et déterminant dans le fonctionnement des services de l'emploi et la formation professionnelle, comme l'Allemagne ou la Suède, l'articulation des politiques de formation et d'emploi est beaucoup plus forte qu'au Royaume-Uni par exemple, ou même en France, et irrigue tout le service public de l'emploi et le fonctionnement de l'opérateur principal⁴ ;
- ♦ en excluant du champ direct de son enquête le recensement des effectifs d'encadrement des structures d'insertion par l'activité économique, la mission a exclu du recensement des effectifs consacrés au service public de l'emploi en France, qui peuvent être évalués à plus de 10 000 ETP⁵.

1.1.3. La politique de placement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi est loin d'être mise en œuvre par un seul opérateur dans la majorité des pays et incombe largement ailleurs aux collectivités locales et aux organismes de protection sociale

La description détaillée de l'organisation des services publics de l'emploi en Grande-Bretagne et en Allemagne (cf. annexe 2) et les réponses des réseaux des conseillers sociaux et des services économiques des ambassades au questionnaire de la mission (cf. pièce jointe) font apparaître une forte hétérogénéité d'organisation des services publics de l'emploi. La notion d'un opérateur principal, pilotant la politique de placement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi n'apparaît pas la plus répandue.

- ♦ Sur les neuf pays sous revue, deux pays seulement ont confié à un seul opérateur principal et unique la politique de placement, d'accompagnement et d'indemnisation de l'ensemble des demandeurs d'emploi, qu'ils relèvent de l'assurance ou de l'assistance : la Grande-Bretagne et l'Autriche.

⁴ Au point d'avoir soulevé des difficultés d'identification de périmètre pour certaines fonctions, comme l'indemnisation en Allemagne.

⁵ Dernière évaluation IGF (2007 d'après DARES) des effectifs d'encadrement des structures d'insertion par l'activité économique.

Annexe I

- ◆ Dans trois des pays sous revue, la responsabilité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi a été totalement ou très largement décentralisée aux collectivités locales : en Espagne et en Italie, depuis de longues années, cette responsabilité est dévolue aux régions et communautés autonomes ; au Danemark la responsabilité des communes (au nombre de 91) est entière depuis 2010. Dans ces trois pays, l'indemnisation assurantielle des chômeurs est cependant assurée par un organisme national : organisme spécialisé pour les demandeurs d'emploi en Espagne ou au Danemark, organisme de sécurité sociale, versant d'autres prestations sociales, en Italie (INPS).
- ◆ En Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas, la responsabilité du suivi et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi est partagée entre l'État et les collectivités locales, celles-ci prenant en charge le versement des revenus minimaux et pouvant offrir des prestations de formation, d'accompagnement et de réinsertion à ces bénéficiaires, tantôt de façon pouvant être concurrente (cas des Pays-Bas ou de la Suède), tantôt de façon juridiquement organisée sous le contrôle du juge constitutionnel (cas de l'Allemagne).
- ◆ En Australie enfin, si un réseau associatif, *Jobs services Australia*, regroupant près de 140 organismes privés ou communautaires, peut être considéré comme opérateur principal du placement, il est mis en concurrence par des appels d'offre ministériels avec de nombreux autres réseaux, regroupant des organismes à but lucratif ou non, la concurrence jouant même pour certaines prestations d'accompagnement entre les organismes adhérents à *Jobs services Australia*. Une Caisse de sécurité sociale, assurant le versement de toutes les prestations sociales australiennes, gère par ailleurs l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Il résulte de ce constat quelques difficultés méthodologiques pour identifier les effectifs des opérateurs principaux dédiés aux missions du service public de l'emploi et pour recenser l'ensemble des relations de co-traitance et sous-traitance de l'opérateur principal avec les autres acteurs, **les notions d'opérateur principal, co-traitants et sous-traitants étant elles-mêmes plus ou moins partagées internationalement, même si la notion de « partenariat » existe partout.**

De fait, les réseaux des conseillers sociaux et des services économiques des ambassades n'ont pu, de façon générale, identifier clairement et précisément les autres acteurs du service public de l'emploi, selon la distinction juridique définissant en France les relations de Pôle emploi et de ses partenaires (co-traitance et sous-traitance). Cette typologie des relations de partenariat n'est en effet pas aisément transposable dans les pays organisés institutionnellement de façon très différente.

Il est donc malaisé, à travers les réponses fournies, d'identifier directement les réseaux associatifs ou privés associés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans les différents pays et l'importance relative de la sous-traitance :

- ◆ cette identification n'apparaît institutionnellement claire que pour l'Australie qui met en concurrence tous les opérateurs intervenant dans l'accompagnement ;
- ◆ elle est brièvement exposée dans les fiches relatives aux Pays Bas et à la Suède, dont l'organisation institutionnelle apparaît plus proche de celle de la France que celle de l'Australie ;
- ◆ elle n'est pas décrite dans les autres réponses et n'a pu être réalisée par la mission IGF dans les deux pays où elle s'est rendue, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Il apparaît que dans ces deux pays la notion de « co-traitance » n'existe pas et que la sous traitance peut concerner de nombreux acteurs privés dont le statut est non lucratif.

1.2. La connaissance imparfaite des budgets et effectifs des acteurs des services publics de l'emploi à travers les données publiques

1.2.1. D'une façon générale, les moyens et les effectifs affectés par les collectivités locales, parties prenantes et parfois opérateurs principaux du service public de l'emploi, sont peu ou mal connus

Manifestement, les réseaux des conseillers sociaux et des services économiques des ambassades se sont heurtés à de réelles difficultés pour identifier les moyens alloués par les collectivités locales aux services publics de l'emploi, quand bien même elles en étaient les opérateurs principaux :

- ♦ aucune indication n'a pu être fournie sur ces moyens en Espagne et Italie, nonobstant le rôle central et exclusif joué par les régions dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- ♦ des précisions plus grandes ont pu être apportées au Danemark, en ce qui concerne au moins les effectifs globaux et le nombre des « jobs centers » : la « communalisation » des compétences intervenue en 2010 a en effet donné lieu à un débat public, dont il ressort que 5 500 personnes travaillaient dans les 91 Jobs centers en 2008 et que les effectifs de la Caisse d'assurance-chômage (semi publique) s'élevaient la même année à 3 947 personnes ; les effectifs affectés à la gestion des minima sociaux par les bureaux d'aide sociale ne sont en revanche pas identifiés ; aucune indication n'est fournie non plus sur les budgets consacrés par les communes à ces dépenses d'accompagnement ni par la caisse d'assurance chômage aux dépenses d'indemnisation.

Lorsque les compétences sont partagées entre une agence nationale et les collectivités locales, les informations sont tout aussi difficiles à réunir de façon exhaustive et détaillée :

- ♦ aux Pays Bas, les communes disposeraient d'un budget de 2 Md€ pour leur politique d'emploi, dont 1,5 Md€ consacrés à l'indemnisation et 0,5 Md€ consacrés au fonctionnement (y compris les dépenses de sous-traitance), mais aucune estimation des effectifs consacrés à cette politique n'a pu être donnée ;
- ♦ en Suède, les informations n'ont pu être fournies ;
- ♦ en Allemagne et au Royaume Uni (cf. annexe 3) la mission a eu les plus grandes difficultés à obtenir des données précises et complètes.

La mission s'est heurtée à des difficultés identiques en France (cf. annexe 3). Elle n'a pu ainsi recueillir de réponses complètes en France sur les effectifs consacrés en propre par les collectivités locales (départements et communes) à l'orientation de premier niveau des demandeurs d'emploi ainsi qu'à la politique d'accompagnement des bénéficiaires du RSA auprès des DIRECCTE.

Au demeurant, quand des chiffres peuvent être fournis, **il apparaît difficile de faire la part des dépenses d'accompagnement vers l'emploi et des dépenses d'accompagnement social dans les différents pays et collectivités.** Ainsi, en Allemagne (cf. annexe 2), le suivi social des familles des demandeurs d'emploi fait partie intégrante de l'accompagnement assuré par les collectivités locales (et au demeurant de l'opérateur national du service public de l'emploi). Cette situation se rencontre aussi au Danemark, aux Pays-Bas ou en Suède. En France, il est établi que les départements assurent, eux aussi, un important suivi social des demandeurs d'emploi qui leur sont adressés dans le cadre des compétences qui leur ont été attribuées.

1.2.2. Lorsque le versement des prestations d'indemnisation des demandeurs d'emploi incombe à des organismes de sécurité sociale, il est difficile d'identifier le coût de gestion administratif de l'indemnisation des chômeurs

La mission a rencontré certaines difficultés pour évaluer en France le coût de gestion administratif pour les Caisses d'allocations familiales (CAF) du versement du RSA et les effectifs affectés par celles-ci à cette gestion : les données publiées sont succinctes et la réforme intervenue en 2009 ne facilite pas l'estimation. L'application de ratios forfaitaires issus des données de comptabilité analytique de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a été nécessaire et l'estimation est restée incertaine (cf. annexe 3).

Ce qui se constate en France se constate dans les autres pays : sauf dans le cas où les prestations chômage et d'assistance sont versées par un organisme autonome spécifique, le coût de gestion administratif et l'identification des effectifs affectés à cette gestion ne peuvent être toujours être réalisés sur la base de données publiques.

Aucune indication pertinente n'a pu être fournie :

- ♦ pour l'Australie, où le *Centre link* verse l'ensemble des prestations sociales, y compris les prestations chômage, sur un guichet unique ;
- ♦ pour l'Italie, où l'INPS est également chargé du versement des retraites et des pensions d'invalidité et d'accident du travail.

Aux Pays-Bas, les indications ont pu en revanche être plus précises :

- ♦ l'UWV Werkbedrijf, organisme de sécurité sociale, regroupe depuis peu (2009) les services nationaux chargés de l'accompagnement vers l'emploi et ceux chargés de l'indemnisation (les communes disposant par ailleurs de leurs propres services et de leur propre budget). Cet organisme dispose en 2010 d'un budget total de 21 Md€, dont 2 Md€ de dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel représentant 1,5 Md€. Ses effectifs à la fin 2009 s'élevaient à 20 931 personnes (17 812 ETP) ;
- ♦ les compétences de l'UWV sont beaucoup plus larges que celles de Pôle emploi puisque cet organisme gère aussi les prestations liées à l'incapacité et au handicap ainsi que les congés de maladie de longue durée. Il assure en outre la gestion des données salariales de tous les employés travaillant aux Pays Bas (transmises au fisc) et les autorisations de licenciement ainsi que la gestion des contrats aidés (qui incombe en France à l'Agence de services et de paiement) ;
- ♦ la réponse au questionnaire fournit l'indication selon laquelle les effectifs de l'UWV affectés à la seule indemnisation du chômage s'élevaient à la fin 2009 à 2 988 ETP et ceux affectés à l'accompagnement vers l'emploi à 5 149 ETP.

1.2.3. L'identification des coûts d'intermédiation et des effectifs des opérateurs privés, à but lucratif ou non lucratif, intervenant dans le service public de l'emploi n'a pu être réalisée de façon exhaustive

Aucune indication précise n'a pu être recueillie par la mission à travers son questionnaire, ni même à travers ses investigations plus approfondies en France, Allemagne et Grande-Bretagne sur les effectifs affectés par l'ensemble des co-traitants et sous-traitants au service public de l'emploi.

Les réponses au questionnaire n'ont pu être exploitées à cette fin :

- ♦ quand l'identification même de ces organismes n'avait pu être réalisée, il n'y avait a fortiori pas la moindre indication sur le budget ou les effectifs (cas de 4 pays sur 7 questionnés) ;

Annexe I

- ◆ quand cette identification a pu être au contraire réalisée, elle n'a pu être assortie dans le cas de l'Australie d'une présentation détaillée des moyens budgétaires qui leur avaient été attribués dans le cadre des appels d'offre, ni a fortiori des effectifs mais seulement du nombre d'opérateurs ;
- ◆ dans certains pays, cette identification des moyens mis en œuvre n'a pu être que partielle :
 - ainsi, si à travers l'analyse des prestations récemment mises en œuvre par les Pays Bas ou le Danemark, on peut identifier le nombre de bénéficiaires ou le volume des sommes consacrées à tel ou tel type d'intervention, l'approche reste ponctuelle et ne permet pas de reconstituer les coûts d'intermédiation, ni *a fortiori* les dépenses de personnel des opérateurs concernés ; en Suède, une indication précise est fournie sur le volume des dépenses de sous-traitance de l'opérateur principal en 2009 mais aucune autre information n'est fournie ni sur les effectifs de chômeurs concernés, ni sur les effectifs dédiés au suivi par les sous-traitants ;
 - les indications fournies sur le volume de la sous-traitance au secteur privé (lucratif ou non lucratif) dans le budget des opérateurs principaux ne peuvent toujours être identifiées, ni aisément être rapprochées des sommes versées à ces mêmes opérateurs au titre de « prestations », intégrant parfois une prise en compte de leurs frais de gestion, sans que ceux-ci soient distingués : le budget de ces autres opérateurs ne peut donc être reconstitué simplement sans avoir accès à leurs comptes.

Les difficultés rencontrées et solutions apportées dans le rapprochement des données relatives à la sous-traitance globale du placement et de l'accompagnement en France, Grande-Bretagne et Allemagne ont été grandes (cf. annexe 10). Il ressort de ces constats les enseignements méthodologiques généraux suivants :

- ◆ **en ce qui concerne la sous-traitance proprement dite**, il n'apparaît pas possible de connaître ni de reconstituer les effectifs affectés par les opérateurs de sous-traitance pour assurer l'accompagnement vers l'emploi des « clientèles » qui leur sont adressées ni même les effectifs concernés :
 - le pilotage des contrats de sous-traitance ne permet généralement pas aux opérateurs principaux de connaître avec précision les moyens en effectifs affectés par les sous-traitants à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ; la donnée « masse salariale » et a fortiori « nombre d'ETP affectés par le sous-traitant » ne sont pas suivies en tant que telles dans les contrats avec les sous-traitants, dont les clauses portent sur des objectifs de résultats ou de *process* au regard de coûts globaux ; ces données sur les effectifs ne sont pas a fortiori synthétisées par les opérateurs principaux pour l'ensemble des tâches sous-traitées ; en revanche, le coût global de la sous-traitance peut être reconstitué à travers les budgets ;
 - il n'y a pas de suivi statistique précis et donc d'information publique fiable sur le nombre de demandeurs d'emploi concernés mois par mois en stock par ces opérations de sous-traitance ; la mission n'a pu avoir accès qu'à des données sur les flux annuels de bénéficiaires pour sa comparaison France-Allemagne-Royaume-Uni sans pondération de la durée de prise en charge ; il en résulte qu'elle n'a pu établir de comparaison fiable sur le montant moyen budgétaire par demandeur d'emploi concerné entre pays ; elle n'a pu seulement faire état parfois que des chiffres moyens prévisionnels inscrits dans les budgets ;

Annexe I

- la donnée sur les effectifs des sous-traitants ne peut être reconstituée a posteriori de façon robuste dans le cadre d'un benchmark à partir des données budgétaires : pour chaque prestataire, le taux de marge peut en effet être sensiblement différent, la part de la masse salariale aussi et les résultats d'une approche forfaitaire auraient été entachés d'une forte incertitude ;

La mission n'a donc pu inclure les effectifs des sous traitants directement dans ses comparaisons des effectifs entre les services publics de l'emploi français, allemand et anglais, telles qu'elles ressortent de l'annexe 3 ;

- ♦ **en ce qui concerne la co-traitance**, l'identification des moyens en personnel affectés par les co-traitants du service public de l'emploi français nécessite le recours à des outils de pilotage et de connaissance extra-budgétaires, dont les bases déclaratives restent incertaines (car peu contrôlées) ou irrégulièrement exploitées ;
- ♦ **en ce qui concerne les frontières de la co-traitance et de la sous-traitance par rapport aux autres prestations de la politique de l'emploi :**
 - les notions de sous-traitance, co-traitance et de gestion de prestations par l'opérateur principal sont claires juridiquement en France mais ont des frontières floues et poreuses : des opérateurs du service public de l'emploi peuvent bénéficier simultanément de recettes d'exploitation au titre de la co-traitance, de la sous-traitance et de prestations spécifiques, voire de subventions directes de l'État ; les frontières juridiques françaises sont loin d'être universellement partagées, ce qui a rendu l'exercice de benchmark demandé très délicat, sinon impossible à réaliser sur l'ensemble des pays sous revue et même en France, Angleterre et Allemagne ;
 - ont dû être exclus, comme on l'a vu plus haut, les effectifs des structures de l'insertion par l'activité, ceux affectés à la formation professionnelle ainsi que ceux des structures financées par un dispositif de prestations sur agrément (comme les organismes accompagnant les chômeurs créateurs d'entreprise).

1.3. Lorsqu'elles sont identifiées, même imparfaitement, les données publiques relatives aux effectifs restent très agrégées et ne peuvent aisément être décomposées et comparées par mission

La mission a eu initialement pour ambition de pouvoir comparer dans neuf pays les effectifs affectés par les différents pays aux quatre fonctions (ou missions) essentielles du Service public de l'emploi que sont :

- ♦ l'accueil et l'information des demandeurs d'emploi ;
- ♦ l'accompagnement du demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi ;
- ♦ l'indemnisation du demandeur d'emploi ;
- ♦ l'offre de services aux employeurs.

Annexe I

Au-delà de la disponibilité et exhaustivité toute relatives des données globales sur les effectifs affectés par les opérateurs principaux des Etats, les collectivités locales, les caisses de protection sociale et les organismes publics ou privés, participant au service public de l'emploi, l'exercice comportait quelques difficultés méthodologiques intrinsèques :

- ◆ **difficultés liées en premier lieu à la forte instabilité des données annuelles et infra-annuelles sur les effectifs et à l'ajustement des budgets de fonctionnement, co-traitance et de sous-traitance, observé dans la période de crise et d'ajustement des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi qu'a représenté l'année 2009** : fallait-il retenir la date du 31 décembre 2009, celle du 30 juin 2010 ? Fallait-il retenir des données moyennes mensuelles sur la période ou des données de stock à l'instant t ? Dans un souci de simplicité et d'homogénéité, la mission a opté dans son questionnaire pour des données au 31 décembre 2009 ; mais pour son analyse plus ciblée sur l'Allemagne et la Grande Bretagne, elle a estimé possible et souhaitable d'utiliser des données 2010 ; quoiqu'il en soit, **ni l'année 2009, ni l'année 2010 ne constituent pour aucun pays des années « ordinaires »**, compte tenu de l'aggravation de la situation de l'emploi dans tous les pays et cette référence temporelle ne peut pas vraiment être utilisée pour établir un étalonnage et une comparaison en régime de croisière ; une annexe spécifique (annexe 9) a été établie par la mission pour faire apparaître l'importance et les caractéristiques de l'ajustement des moyens face à la crise par rapport aux périodes antérieures en France, Allemagne et Grande-Bretagne ;
- ◆ **difficultés liées en second lieu à la fiabilité des outils de comptabilité analytique dans les différents pays** : rien ne permettait a priori de savoir de quels outils les différents pays disposaient, ni de quelle façon ces outils étaient mis en œuvre ; de fait, la mission a pu constater une très forte hétérogénéité des outils mis en œuvre par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni (cf. annexe 3) ; le nombre de tâches élémentaires, les modalités de déversement des dépenses de « support » sur les tâches opérationnelles, les modalités de déversement et d'estimation du temps passé par les agents diffèrent en tous points selon les organismes ;
- ◆ **difficultés liées à la porosité des frontières des tâches entre elles** : où commencent, où s'arrêtent les fonctions d'accueil et d'inscription des demandeurs d'emploi ? où commence, où se termine la définition des tâches de « support » ? où commence, où se terminent la prospection des offres des entreprises et le service rendu à celles-ci ? La mission a dû opérer des choix pour produire les chiffres qui lui semblaient les plus cohérents mais ces chiffres comportent une part de « convention » et de réelles incertitudes ont entouré ces choix ; la mission s'est donc attachée à analyser le degré de fiabilité de chacune des sources qu'elle a pu utiliser ; celles ci font l'objet de précisions dans les diverses annexes établies par fonction (annexe 4 sur l'accueil ; annexe 5 sur l'accompagnement ; annexe 6 sur l'indemnisation ; annexe 7 sur l'offre de service aux employeurs ; annexe 8 sur les dépenses non affectées directement ; annexe 10 sur la sous-traitance) ;
- ◆ **difficultés, déjà évoquées, d'identification et *a fortiori* d'affectation des moyens mis en œuvre par les co-traitants et sous-traitants à ces différentes missions.**

De fait, cette ambition a dû être revue à la baisse pour les pays autres que l'Allemagne et le Royaume-Uni au regard des indications fournies dans les réponses fournies au questionnaire :

- ◆ aucune mission économique n'a pu donner d'indication sur la répartition des moyens en effectifs (ni même en budgets) des co-traitants et des sous-traitants selon les quatre rubriques identifiées ; on en comprend aisément la raison au regard des développements précédents sur la disponibilité des données relatives à ces opérateurs ;

Annexe I

- ♦ des indications sur la décomposition du budget et des effectifs des opérateurs principaux (tableau 4 du questionnaire) n'ont pu être données que succinctement pour un nombre limité de pays :
 - aucune information n'a pu être fournie dans les délais demandés pour l'Australie, l'Autriche, le Danemark et l'Italie ;
 - une information globale, concernant le seul service public de l'État a pu être fournie en Espagne : le service public d'État (qui assure essentiellement la gestion de l'indemnisation du chômage) dispose de 10 128 emplois, dont 6 286 affectés à l'indemnisation du chômage, le détail de l'affectation des autres emplois n'ayant pas été précisé ; d'après les indications budgétaires fournies, le service public d'État a disposé en 2009 d'un budget de 4 Md€, 3,23 Md€ étant consacrés à l'indemnisation, 1 Md€ étant consacrés à l'accompagnement des chômeurs par la formation (sous la forme d'effectifs ou de moyens mis à disposition des SPE régionaux) ;
 - une décomposition des budgets et effectifs en 2009 entre l'accompagnement et l'indemnisation a pu être donnée aux Pays-Bas (respectivement 5 149 ETP et 2 988 ETP pour les effectifs) ;
 - une décomposition du budget du principal opérateur suédois selon les missions a pu être fournie, mais non celle concernant les effectifs.

1.4. Les conséquences tirées par la mission de cet état de fait : le recentrage de la comparaison des effectifs entre la France, l'Allemagne et le Royaume Uni

En définitive, les réponses apportées au questionnaire de la mission par ses interlocuteurs ont fait apparaître que les notions d'opérateur principal, de co-traitant et sous traitant et de taille optimale du point de vue de ses effectifs de l'opérateur principal étaient difficiles à décliner et transposer dans au moins quatre pays de l'échantillon :

- en Australie, où tous les acteurs de la politique de l'emploi, y compris les organismes regroupés au sein de l'opérateur principal, sont mis en concurrence par le régulateur en fonction d'un rapport coût/efficacité, la distinction opérateur principal, co-traitant, sous-traitant n'a pas vraiment cours ; elle se confond assez largement avec l'idée d'un pilotage par prestation, le coût d'intermédiation des opérateurs n'étant pas suivi en tant que tel ;
- dans les pays, où les compétences ont été complètement décentralisées, comme l'Italie, l'Espagne ou le Danemark, les modalités de pilotage et de régulation du système par l'État repose sur de tout autres principes : on ne peut pas parler de véritable partenariat impulsé au niveau central par l'État ou l'opérateur principal ni de « co-traitance » ou « sous-traitance » : les ajustements se font dans le cadre de procédures législatives ou financières globales, mais ne se prêtent pas aisément à une intervention ciblée et opérationnelle du régulateur national sur les coûts d'intermédiation, qu'il ne suit pas en tant que tels ; il peut néanmoins par sa politique budgétaire ou législative et ses procédures d'évaluation et de suivi, comme au Danemark, orienter les interventions des acteurs locaux ;

- trois pays seulement de l'échantillon mettent en œuvre des procédures de pilotage et de gouvernance plus directement comparables à celles de la France : l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède. Il apparaissait cependant que dans ces trois pays, les fonctions et les modes d'intervention de l'opérateur principal, la décomposition de ses coûts d'intermédiation par rapport aux prestations servies, et l'identification de ses partenaires et de leurs moyens en effectifs étaient appréhendées avec de faibles précisions dans les données publiques consultables sur place.

Sur la base des nombreuses informations, de nature publique ou plus confidentielle, recueillies lors de ses propres visites sur place, la mission s'est estimée en mesure de fournir dans les délais impartis une première comparaison des effectifs affectés aux quatre missions principales par les services publics allemand, anglais et français, nonobstant toutes les difficultés méthodologiques rencontrées et identifiées. Les diverses autres annexes détaillent les méthodes et sources utilisées pour ce faire et portent une appréciation sur leur degré plus ou moins grand de fiabilité.

La mission a estimé qu'elle ne pouvait, dans les délais impartis, envisager des déplacements analogues dans les autres pays, inclus dans son benchmark, pour tenter de compléter et d'obtenir les informations manquantes et non publiées : il était clair que dans les pays où les services publics de l'emploi sont fortement décentralisés ou éclatés entre un grand nombre d'opérateurs, la collecte d'informations risquait de ne pouvoir se faire ; dans des pays plus « centralisés », comme l'Autriche, la Suède ou les Pays-Bas, la démarche pouvait se révéler intéressante et productive, mais ne pourrait qu'être engagée postérieurement à la remise de son rapport par d'autres qu'elle, si l'exercice de benchmark devait se poursuivre, au regard de l'utilité des enseignements dégagés par sa première approche.

Il lui restait à définir la méthode selon laquelle devaient être tirés les enseignements de cette comparaison des données d'effectifs et d'organisation pour répondre aux questions posées par la lettre de mission.

2. Les problèmes soulevés par la pondération et l'interprétation des données pour répondre aux questions posées

Les données brutes sur les effectifs consacrés par les différents pays aux diverses tâches d'accueil, d'accompagnement, d'indemnisation et de placement des demandeurs d'emploi ne permettent pas par eux-mêmes de tirer des enseignements très utilisables sur la « bonne taille » de l'opérateur français.

- ♦ Il convient en premier lieu de pondérer les résultats bruts globaux, à supposer qu'ils puissent être produits sur des périmètres à peu près homogènes, par des « **coefficients de pondération** », rendant compte de la taille respective des pays concernés et de leurs marchés de l'emploi et ayant si possible un lien logique avec les missions dévolues à ces opérateurs.
- ♦ Il fallait ensuite, pour comparer les chiffres plus analytiques identifiés fonction par fonction, utiliser des indicateurs un peu plus fins mais également homogènes, pour pouvoir comparer par une première approche globale les données brutes entre pays : les fonctions d'« accueil » s'adressent *a priori* davantage aux flux des nouveaux demandeurs d'emploi lors de leur première inscription qu'au stock de ceux-ci ; les fonctions d'indemnisation sont ciblées sur les seuls chômeurs indemnisés ; il était donc nécessaire de choisir des « **indicateurs de productivité apparente** » plus fins, homogènes et fiables pour pouvoir comparer les effectifs affectés par les divers opérateurs aux quatre grandes fonctions, définies par la mission.

- ◆ Ces indicateurs de productivité apparente ne peuvent guère être interprétés en tant que tels, s'ils ne sont pas assortis d'autres indicateurs, rendant compte des choix ou priorités opérés dans chaque pays en termes de modes opératoires (ou *process*) pour assurer chaque grande tâche identifiée. Pour reprendre l'exemple de l'accueil initial, la charge de travail et le nombre d'ETP affecté à l'information de premier niveau des nouveaux demandeurs d'emploi, dépend de l'importance relative donnée à l'accueil physique dans un guichet, au dimensionnement de l'accueil au téléphone et à la place donnée à Internet et aux procédures de télétransmission. Selon les choix de procédures effectués et la qualité de la prestation assurée, les services publics de l'emploi pourront être plus ou moins consommateurs d'effectifs dédiés.

Disposer de données globales à peu près comparables sur les effectifs des principaux opérateurs est une chose ; savoir apprécier la productivité des dispositifs mis en œuvre en est une autre et nécessite de faire appel à une analyse de l'organisation et des **« indicateurs de *process* »**, quantitatifs et qualitatifs, pour tenter d'approcher les causes des écarts constatés par grande fonction.

- ◆ Se prononcer sur la « bonne » taille de l'opérateur principal et de ses effectifs supposait enfin de prendre en compte l'efficacité de ces opérateurs et de leurs personnels au regard de l'objectif principal qui était attendu d'eux, à savoir le retour vers l'emploi le plus précoce possible des demandeurs d'emploi. Il s'agissait de définir en premier lieu les **« indicateurs de retour à l'emploi »** mobilisables dans les différents pays, sur des bases homogènes. Il s'agissait en second lieu de s'interroger sur les liens qui avaient pu être établis dans les différents pays ou qui pouvaient être théoriquement établis entre ces taux de retour à l'emploi et l'intermédiation opérée et plus précisément encore avec le niveau des effectifs affectés à l'opérateur. On ne peut correctement dimensionner les effectifs de l'opérateur principal ni répondre à la question du recours à la sous-traitance, sans intégrer des hypothèses fortes sur les effets attendus de l'intermédiation du service public de l'emploi (y compris la sous-traitance) sur ces taux de retour à l'emploi. Ces corrélations pouvaient-elles être établies ? Étaient-elles utilisées ? Sous quelle forme ?

2.1. Des coefficients de pondération des données brutes fournies par les différents pays doivent être introduits pour établir une comparaison des effectifs

La mission n'a pas eu connaissance d'un grand nombre de travaux antérieurs, menés en France ou à l'étranger, sur la question, relative aux effectifs des services publics de l'emploi, qui lui était posée. Elle n'a pu trouver de référence directement utilisable dans les documents publiés par Eurostat ou l'OCDE.

Un travail déjà ancien, mené par un cabinet de consultants français⁶, avait utilisé plusieurs critères de pondération pour établir le diagnostic selon lequel, à l'époque, les effectifs de l'ANPE étaient plus faibles que ceux des autres pays : ce travail avait retenu comme coefficient de pondération la population totale, la population active et enfin la population demandeur d'emploi. Tous ces critères aboutissaient à peu près au même constat d'infériorité numérique du service public français, mais cette infériorité n'était quantitativement pas identique selon les indicateurs retenus (le plus majorant étant la population demandeur d'emploi à l'époque) et ces indicateurs ne semblaient pas tous comporter le même degré de pertinence.

⁶ Bernard Brunhes Consultants Etude comparative des moyens de quatre services publics de l'emploi/ France, Allemagne, Royaume-Uni, Suède. Mars 1998

La mission a écarté un autre indicateur auquel d'aucuns auraient pu songer qui est **le PIB**. S'il est intéressant de comparer la dépense publique en faveur de l'emploi d'un pays à l'autre en fonction du PIB pour se prononcer sur son importance relative et le degré souhaitable de l'intervention de l'État sur le marché de l'emploi au regard des contraintes de compétitivité, on ne voit guère en revanche le lien direct qui peut exister structurellement entre le niveau du PIB et le dimensionnement en effectifs du service public de l'emploi proprement dit : selon les pays, le contenu du PIB et de la croissance en emplois est fortement variable ; une variation du PIB entraîne certes une variation de la population active et du chômage mais le chaînage de ces évolutions avec la variation de charge du service public de l'emploi est complexe et loin d'être direct ; après y avoir réfléchi, la mission n'a donc pas retenu cet indicateur de pondération car il aurait fallu, pour pouvoir expliquer les écarts constatés entre pays faire intervenir de nombreux facteurs d'explication très extérieurs au champ de l'action proprement dite des opérateurs de l'emploi.

Les critères relatifs à la **population d'âge actif et à la population active** sont certes plus significatifs et mieux corrélés aux charges du service public de l'emploi : ils peuvent notamment fournir des indications sur le potentiel d'activité de celui-ci, dont l'objectif peut être aussi d'accroître le taux d'activité, au-delà du seul retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Mais utiliser de telles données pour effectuer la pondération des effectifs des opérateurs principaux comportait des risques de biais important :

- ◆ les taux d'activité de la population d'âge actif sont fortement variables selon les pays ; la faiblesse des taux d'activité des jeunes et des seniors en France pouvait perturber l'interprétation des données concernant le SPE français ;
- ◆ la définition donnée en France de la population active diffère de celle d'Eurostat et repose sur des données administratives nationales ; la base de pondération pouvait en conséquence être contestée car non directement comparable d'un pays à l'autre ;
- ◆ l'action des services publics de l'emploi est faiblement orientée, pour la plupart d'entre eux, sur l'accroissement du taux d'activité ; un pays comme l'Allemagne est certes déjà très axé sur cette problématique compte tenu de sa démographie, et d'autres pays devraient sans doute l'être davantage compte tenu des taux d'activité observés ; mais au moment où le taux de chômage de la population active s'est accru fortement dans la plupart des pays, le dimensionnement des services publics de l'emploi en 2009 et 2010 paraissait avoir dépendu en priorité de ce taux de chômage et du traitement des flux et du stock des demandeurs d'emploi.

Le critère relatif à la population au chômage selon la définition donnée par le BIT est apparu à la mission comme le plus pertinent pour effectuer sa pondération des chiffres bruts obtenus.

- ◆ sa définition est internationalement claire ; ses modalités de production font l'objet d'une surveillance statistique étroite, l'indicateur apparaissait robuste et comparable d'un pays à l'autre ;
- ◆ la charge de travail des services d'accueil, de placement et d'indemnisation des services publics de l'emploi est directement et matériellement impactée par cette donnée, qui constitue comme on le dit en comptabilité analytique un « inducteur d'activité » satisfaisant.

Cette définition ne prend cependant pas en compte les personnes en « sous emploi » au sens du BIT (qui inclut les personnes en chômage technique ou en chômage partiel) et diffère de celle des demandeurs d'emploi (cf. encadré1).

Encadré 1 : Les définitions du chômage

- Source : DARES Analyses Juillet 2010 n°050

A/ Activité, emploi et chômage au sens du BIT

- La population active au sens du BIT est constituée de la population active occupée et des chômeurs. La population active occupée, appelée aussi « population active ayant un emploi », comprend les personnes ayant exercé une activité rémunérée, ne serait-ce qu'une heure, au cours d'une semaine de référence, semaine précédant juste l'interrogation du ménage. Elle comprend aussi les personnes pourvues d'un emploi mais qui en sont temporairement absentes : congé maladie de moins d'un an, congés payés, congé de maternité, formation rémunérée par l'employeur, chômage technique ou partiel... Les « aides-familiaux », les militaires du contingent, ainsi que les stagiaires non rémunérés qui effectuent un travail de même nature que leurs collègues font aussi partie de la population active occupée. Parmi les personnes qui ne sont pas classées dans la population active occupée, sont considérées comme chômeuses au sens du BIT les personnes disponibles pour prendre un emploi dans les 15 jours et qui, soit ont fait des démarches de recherche d'emploi dans le mois précédent, soit ont déjà trouvé un emploi commençant dans les trois mois suivant. Enfin, les inactifs sont les personnes qui ne sont pas classées dans la population active.

La notion d'activité au sens du BIT est différente de celle de la comptabilité nationale dans la mesure où cette dernière s'appuie sur les sources administratives pour l'emploi.

- Le suivi du chômage au sens du BIT se fonde en France sur l'enquête Emploi de l'Insee. Depuis septembre 2007, les données infra-annuelles utilisées proviennent uniquement de l'enquête Emploi et non plus, comme auparavant, des statistiques mensuelles de la Dares et de Pôle emploi calées sur l'enquête Emploi. L'enquête Emploi est effectuée tout au long de l'année auprès des ménages « ordinaires » : les personnes vivant en collectivité (foyers, cités universitaires, hôpitaux, prisons, maisons de retraite) ne sont cependant pas interrogées. L'échantillon est formé de 45 000 logements chaque trimestre jusqu'en 2008, soit environ 70 000 individus répondants. A partir de début 2009, la taille de l'échantillon augmente progressivement pour aboutir à la mi-2010 à une augmentation de 50 %. Ses résultats sont publiés en moyenne sur chaque trimestre.
- Le « halo du chômage » regroupe les personnes qui n'ont pas d'emploi, qui souhaitent travailler, mais qui ne sont pas considérées comme au chômage selon les normes du BIT, car elles ne sont pas disponibles pour travailler dans les deux semaines ou (et) n'ont pas effectué de démarches actives de recherche d'emploi dans le mois précédent. **Le sous-emploi au sens du BIT recouvre les personnes qui ont un emploi à temps partiel, qui souhaitent travailler plus d'heures sur une semaine donnée et qui sont disponibles pour le faire, ainsi que les personnes ayant involontairement travaillé moins que d'habitude (chômage technique ou partiel).** En raison des modifications introduites dans l'enquête Emploi en 2008 pour se rapprocher de la définition BIT du sous-emploi, les chiffres de 2008 et 2009 ne sont pas comparables à ceux des années antérieures.

B/ Demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM)

Les demandeurs d'emploi sont des personnes qui sont inscrites à Pôle emploi. Les statistiques sur les demandeurs d'emploi sont construites à partir des fichiers administratifs utilisés par Pôle emploi pour son activité. La répartition entre les catégories A, B ou C et les catégories D ou E s'effectue sur la base de règles juridiques portant notamment sur l'obligation de faire des actes positifs de recherche d'emploi et d'être immédiatement disponible. L'exercice d'une activité réduite est autorisé et conditionne la répartition entre les catégories A, B et C. Dans les publications statistiques, les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi sont regroupés en différentes catégories :

- catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ;
- catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois) ;
- catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. de plus de 78 heures au cours du mois) ;
- catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...), sans emploi ;

- catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés).

La notion de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi est une notion différente de celle de chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT) : certains demandeurs d'emploi ne sont pas chômeurs au sens du BIT et inversement certains chômeurs ne sont pas inscrits à Pôle emploi. Au-delà des évolutions du marché du travail, différents facteurs peuvent affecter les données relatives aux demandeurs d'emploi : modification du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, comportement d'inscription des demandeurs d'emploi.

La mission a jugé préférable, pour établir la pondération entre pays, de privilégier la définition du BIT, qui a le mérite d'être indépendante des inflexions données dans chaque pays aux règles de recherche d'emploi et des statistiques administratives établies par les opérateurs principaux du service public de l'emploi.

Ce choix est assez lourd de conséquences pour l'interprétation de la comparaison entre la France et les autres pays et joue dans le sens d'une minoration de l'inducteur d'activité de Pôle emploi et d'une sous-estimation de l'appréciation de sa productivité apparente. En effet, à la fin 2009 le nombre de chômeurs au sens BIT dans notre pays s'élevait à 2 699 000 personnes (celui des personnes en sous emploi étant estimé à 1 436 000 personnes, dont 943 000 personnes à temps partiel, déclarant souhaiter travailler d'avantage mais ne se déclarant pas à la recherche d'un emploi et 172 000 en chômage technique ou partiel). Le 31 décembre de la même année, le nombre de demandeurs d'emploi, ressortant des statistiques de Pôle emploi, s'élevait à 4 379 000 personnes, dont 3 842 000 n'étaient pas dispensées de recherche d'emploi et 2 645 000 étaient classées en catégorie A, 517 000 en catégorie B et 687 000 en catégorie C.⁷ En sens inverse, la référence aux définitions du BIT conduit à majorer le ratio nombre de chômeurs pris en charge par l'opérateur principal anglais par rapport au seul nombre de demandeurs d'emploi officiellement enregistré.

Sur la base de ce constat, la mission a considéré utile, notamment à titre d'éclairage complémentaire sur la comparaison globale des effectifs des SPE et sur certaines fonctions, d'utiliser les statistiques nationales de « demandeurs d'emploi ».

2.2. Des indicateurs globaux de productivité apparente ont été établis sur les grandes fonctions, assurées par les services publics de l'emploi

L'analyse de la productivité par fonction est essentielle pour identifier les causes d'écart des données globales pondérées. On ne peut en effet tirer de la simple comparaison du premier ratio « effectifs globaux/chômeurs au sens du BIT » la conclusion selon laquelle les effectifs de tel opérateur sont insuffisamment dotés ou au contraire trop dotés par rapport aux autres. Il convient de savoir sur quelles grandes fonctions les écarts de productivité se produisent.

⁷ Source : DARES Analyses Juillet 2010 n°050.

Annexe I

Une première approche a consisté alors au niveau de chaque fonction principale (accueil/indemnisation/accompagnement du demandeur d'emploi/offre de service aux employeurs) à constituer un indicateur de productivité plus approché, en rapportant les effectifs identifiés sur chaque fonction au nombre de bénéficiaires réels des services, la définition de ces populations de bénéficiaires variant selon les missions :

- ◆ sur les fonctions d'accueil, il est apparu à la mission que l'indicateur de population le plus pertinent devait être le flux des nouveaux demandeurs d'emploi, observé sur l'année 2010⁸ ;
- ◆ sur les fonctions d'indemnisation, c'est le nombre de bénéficiaires de l'indemnisation chômage que la mission a pris en compte (en distinguant les demandeurs indemnisés au titre de l'assurance et ceux indemnisés au titre de la solidarité qui ne relèvent pas toujours des mêmes guichets, notamment en France et en Allemagne) ;
- ◆ sur les fonctions d'accompagnement, il lui a semblé que c'était le stock global des chômeurs (au sens du BIT) qui devait être pris en compte, l'analyse devant néanmoins être éclairée par les statistiques nationales de demandeurs d'emploi et pouvant être complétée par une étude des *process* d'accompagnement selon la situation des demandeurs d'emploi et notamment leur durée d'ancienneté dans le chômage ;
- ◆ sur les fonctions de services aux entreprises (qui incluent la recherche des offres d'emploi pour les demandeurs d'emploi, mais aussi les prestations effectuées pour les employeurs) la mission a été plus hésitante, l'indicateur « fiable » de productivité paraissant difficile à constituer :
 - fallait-il rapporter les effectifs affectés au nombre d'offres collectées par les opérateurs ? L'indicateur, ne semble pas pertinent en première analyse car le nombre d'offres d'emplois collectées ne peut être considéré comme un « inducteur d'activité » ; il est plutôt une résultante de l'activité de prospection d'offres d'emploi réalisée par le service public de l'emploi ;
 - fallait-il rapporter les effectifs au stock des demandeurs d'emploi ? C'est un indicateur pertinent en ce que la collecte d'offres d'emploi sert l'activité de placement des demandeurs d'emploi. Toutefois c'est un indicateur réducteur car la collecte d'offres est également destinée à satisfaire les besoins en recrutement des entreprises. La dotation en effectifs n'est donc pas uniquement fonction du nombre de demandeurs d'emploi mais des besoins des entreprises, notamment dans les services publics de l'emploi français et allemand ;
 - a contrario rapprocher les effectifs du nombre d'entreprises ou du nombre global d'offres d'emploi sur le marché du travail n'a guère de sens, dans la mesure où ces chiffres sont fonction de facteurs largement exogènes au service public de l'emploi et où une proportion importante des offres d'emploi ne transite pas par les services publics de l'emploi (et qu'au demeurant les emplois salariés et les créations d'emploi les plus nombreuses sont concentrés sur un nombre limité d'entreprises et d'organismes publics ou privés) ;
 - fallait-il alors rapporter ces effectifs au flux des sorties de demandeurs d'emploi vers l'emploi ? Cet indicateur n'est pas apparu le plus pertinent, dès lors que, comme on le verra plus loin, le flux des sorties vers l'emploi des demandeurs d'emploi est très différencié selon les pays, relativement mal connu et déterminé par un grand nombre de facteurs exogènes à l'action de prospection des opérateurs de placement.

⁸ Moyenne constatée sur la période de janvier à août.

La mission a retenu en définitive l'indicateur « stock de chômeurs au sens du BIT » dans sa comparaison France/Allemagne/Royaume-Uni, tout en étant consciente de son imperfection et en éclairant l'interprétation des chiffres par l'utilisation des statistiques nationales sur les demandeurs d'emploi ainsi que par une analyse des modes opératoires mis en œuvre dans chacun de ces pays.

2.3. Pour l'interprétation de cette productivité apparente par fonction, il doit être fait appel à des indicateurs plus fins de production et de qualité et à une analyse des modes opératoires ou « *process* » mis en œuvre

2.3.1. L'appel à des indicateurs de *process* plus fins pose des problèmes de comparabilité

Chaque pays gère selon ses propres procédures, ses propres objectifs, sa propre culture l'accueil, l'accompagnement, l'indemnisation et le placement des demandeurs d'emploi.

Toutes sortes d'indicateurs quantitatifs sont donc susceptibles d'être utilisés pour mesurer l'activité des services publics concernés : taux de décroché dans les centres téléphoniques, délais de traitement des dossiers d'indemnisation, nombre d'entretiens réalisés par les conseillers, portefeuille moyen par conseiller, nombre d'offres d'emploi collectée par conseiller, etc....

Le maniement de ces indicateurs dans le cadre du benchmark pose problème, tout en étant indispensable :

- ♦ **ces indicateurs sont loin d'être toujours constitués à partir des mêmes méthodes ou de porter sur les mêmes sujets, entre les différents opérateurs et les différents pays ;** ils peuvent être établis pour des usages internes (pilotage de la direction générale) ou externes (négociation avec les représentants du personnel, compte rendu adressé aux autorités de tutelle, pilotage des relations avec les partenaires) et leur degré de fiabilité peut être plus ou moins grand tout comme leur comparabilité d'un pays à l'autre ;
- ♦ **ces indicateurs peuvent être des indicateurs de moyens ou de résultats :** l'approche française apparaît de ce point de vue actuellement plus focalisée sur les indicateurs de moyens que celle de ses homologues (*cf.* annexe 11 sur les outils de pilotage). Des indicateurs utilisés dans le service public de l'emploi français peuvent ne pas trouver leur équivalent ailleurs et inversement ;
- ♦ **des indicateurs quantitatifs apparemment semblables peuvent recouvrir des prestations de service d'une qualité très différente :**
 - tel pays enregistrera un taux de réalisation d'entretiens par chômeur très supérieur à tel autre, mais la durée moyenne prévue pour ces entretiens pourra n'être que de 5 à 10 minutes, alors qu'elle sera de 20 minutes ou 30 minutes ailleurs ; il est difficile par ailleurs de comparer a priori la « valeur ajoutée » de ces entretiens et la qualité du service rendu qui pourra dépendre de la situation du demandeur d'emploi, de son degré d'autonomie, mais aussi de la qualité du contenu de l'aide apportée par l'intermédiaire ;
 - tel pays pourra se targuer d'un délai extrêmement court de traitement des demandes d'indemnisation des demandeurs d'emploi, mais il aura consacré un beaucoup plus grand nombre de moyens humains (et informatiques) à la satisfaction de cet objectif de meilleur service rendu aux usagers qu'un pays voisin : un effort aussi coûteux pour respecter les mêmes délais ne sera peut être ni indispensable, ni accessible ailleurs pour des raisons de contrainte budgétaire ; il s'agit d'une question de choix dans la qualité du service offert ;

- ♦ **ces indicateurs de *process* peuvent être directement impactés par des facteurs externes à l'organisme, difficilement quantifiables.** Ainsi, la mesure du temps nécessaire pour liquider un dossier d'indemnisation pourra ainsi fortement dépendre de la complexité de la législation applicable. Les effectifs affectés à ces tâches d'indemnisation peuvent être beaucoup plus élevés au regard du nombre des chômeurs indemnisés dans un pays donné, en raison de l'extrême complexité du barème ; cela ne permettra pas de fonder le diagnostic selon lequel, dans un pays voisin, où le barème est plus simple et le ratio plus bas, les effectifs sont insuffisants.

2.3.2. De nombreux facteurs exogènes et endogènes aux opérateurs doivent être pris en compte pour apprécier la charge de travail réelle de leurs effectifs et leur dimensionnement

Il apparaît en premier lieu que **le travail d'intermédiation réalisé par les services publics de l'emploi sera plus ou moins lourd selon les choix de priorité de traitement opérés par rapport aux flux et au stock de demandeurs d'emploi.** Chaque pays, confronté à la crise, a réagi en fonction de ses propres analyses et traditions mais aussi de la situation et des caractéristiques de son marché du travail pour traiter le flux des nouveaux demandeurs d'emploi. Des priorités différentes ont pu et dû être définies. Ainsi, un pays comme l'Allemagne, confronté à une situation démographique particulière et structurelle de pénurie de main d'œuvre mais aussi à des déséquilibres territoriaux de l'offre d'emploi, a ainsi cherché à maintenir dans l'emploi le plus grand nombre d'actifs, *via* un large dispositif de chômage partiel, et à orienter les demandeurs d'emploi vers des dispositifs de formation continue. On retrouve ici les problématiques esquissées sur les taux d'activité ou sur la dispense de recherche d'emploi, qui obéit à des logiques différentes dans les divers pays.

Mais les choix de priorité ne sont pas les seuls à devoir être intégrés pour apprécier la charge de travail relative des différents services publics de l'emploi : **le besoin d'accompagnement peut être plus ou moins important selon les caractéristiques des personnes accueillies :**

- ♦ leur âge, leurs qualifications, leur expérience professionnelle antérieure ;
- ♦ la date d'entrée dans le chômage et le délai depuis lequel elles recherchent un emploi, la récurrence éventuelle des périodes de chômage pouvant constituer à la longue un facteur de difficulté accrue ;
- ♦ leur métier et leur « employabilité » ;
- ♦ leur autonomie et leur réseau relationnel, etc. ;
- ♦ leur éventuel degré de handicap.

Le besoin d'intermédiation est également étroitement lié au fonctionnement du marché du travail et de sa plus ou moins grande fluidité. Selon la façon dont fonctionne celui-ci, le passage par la « case chômage » peut affecter chaque année une proportion plus ou moins importante de la population active (et le dimensionnement pour accueillir les flux sera différent), la durée du chômage peut être plus ou moins longue (et le dimensionnement à prévoir pour traiter le « stock » sera différent).

Quand les informations sont disponibles, il paraît ainsi intéressant d'identifier, dans le flux des demandeurs d'emploi, ceux qui trouveront rapidement un nouvel emploi (dans les trois à six mois) par eux-mêmes, c'est-à-dire sans avoir rencontré, autrement que lors de leur inscription au chômage, un agent du service public de l'emploi. Quand le marché du travail est fluide, cette part peut être très significative.

De nombreux facteurs exogènes et endogènes vont donc peser sur la détermination de la charge de travail des effectifs des opérateurs principaux et de leurs co-traitants.

Parmi ceux-ci on peut citer :

- ♦ au titre des variables exogènes, les caractéristiques du marché du travail, telles que par exemple la flexibilité des règles relatives aux contrats à durée indéterminée, la place de l'intérim et du temps partiel subi ou encore celle des CDD de courte durée, la complexité et les spécificités du droit du travail et du système d'indemnisation du chômage, le nombre de prestations et d'aides complémentaires à gérer en direct, etc. ;
- ♦ au titre des variables endogènes, les stratégies métiers (plus ou moins grande intensité du contact avec les demandeurs d'emploi par public, degré du recours aux nouvelles technologies pour ces contacts, qualité des bases de données et de la formation des agents au contact des demandeurs d'emploi), mais aussi des choix organisationnels (maillage territorial, plus ou moins grande mutualisation des fonctions de *back office*, organisation et alimentation des systèmes d'information), etc.

Il s'est agi pour la réalisation de ce benchmark de mobiliser des **faisceaux d'indices**, pouvant expliquer les écarts quantitatifs observés sur les « indicateurs apparents de productivité ». Il ne pouvait s'agir, dans les délais impartis, d'en tirer une appréciation quantitative précise des écarts de productivité mais simplement de l'éclairer davantage.

La « quantité » mais surtout la « qualité » du service rendu est au cœur de l'analyse de la productivité.

Devant la multiplicité des critères à mobiliser pour apprécier la productivité, surgit alors la question de savoir à l'aune de quel critère global cette qualité du service rendu pourrait être appréciée et sur la base de quels résultats on pourrait évaluer la performance des services publics de l'emploi et apprécier leur dimensionnement en effectifs. C'est la dernière étape de la réflexion méthodologique de la mission.

2.4. La « bonne taille » des effectifs du SPE ne peut s'apprécier indépendamment d'indicateurs de résultats et de contexte sur le retour à l'emploi, dont la constitution et l'interprétation sont complexes

Il est possible d'évaluer la performance et la qualité du service rendu à travers des enquêtes sur la satisfaction des usagers, comme cela est fait dans de nombreux pays. Mais les questionnaires ne sont pas construits de façon homogène dans ces pays et leur interprétation, si elle peut être riche d'enseignements et d'éclairages sur les conceptions culturelles et les attentes dans les différents usagers à l'égard des services publics de l'emploi, ne permet pas d'éclairer directement la question de la productivité des services publics de l'emploi mais seulement leur degré d'adaptation aux attentes des demandeurs d'emploi.

Il a semblé à la mission que l'indicateur le plus homogène, le plus central et le plus comparable était le taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, assorti d'une analyse des effets sur la durée moyenne du chômage et de l'indemnisation de l'action d'intermédiation des opérateurs de l'emploi.

- ♦ cet indicateur était largement utilisé en Allemagne et au Royaume-Uni et dans d'autres pays comme l'Australie pour piloter l'action des opérateurs de l'emploi ;
- ♦ il donnait lieu à un suivi global par Eurostat ;

- ♦ il avait donné lieu dans les années 2005 à 2007 à une réflexion assez poussée au sein de l'ANPE, lors de la mise en place du SMP⁹, mais aussi de l'UNEDIC dans ses relations avec l'ANPE et dans son propre pilotage interne.

Ce faisant, la mission a pu constater très vite la difficulté méthodologique d'appréhender et constituer des indicateurs vraiment satisfaisants de mesure du taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et surtout d'établir une corrélation précise de ces indicateurs avec le rôle d'intermédiation des principaux opérateurs du service public de l'emploi.

Si certains pays ont pu mettre en lumière des effets directs de la politique d'intensification des contacts avec les demandeurs d'emploi (cf. Annexe 5 relative à l'accompagnement du demandeur d'emploi), l'extrapolation de ce constat vers d'autres pays ne va pas de soi partout et dans les mêmes proportions. Bien d'autres facteurs peuvent jouer et se combiner de façon différente ailleurs.

Il fallait tirer les enseignements méthodologiques de ce constat pour établir les enseignements à tirer pour la France du benchmark en ce qui concerne « la bonne taille » de l'opérateur principal.

2.4.1. Les problèmes soulevés par la construction des indicateurs de sortie et de retour à l'emploi

Chaque mois, les divers pays fournissent à Eurostat des informations sur les mouvements de sortie des demandeurs d'emploi, dont une rubrique indique en particulier les taux de retour vers l'emploi.

Quand on examine ces chiffres de sortie tels que produits par les différents pays (cf. annexe 5), on ne peut qu'être frappé par :

- ♦ le niveau très variable selon les pays du nombre total de sorties mensuelles par rapport au stock des demandeurs d'emploi ou des flux de nouveaux demandeurs d'emploi ;
- ♦ le nombre peu élevé de sorties vers l'emploi constaté en France par rapport à d'autres pays quand on le compare au stock de demandeurs d'emploi ;
- ♦ la part élevée de sorties dont l'objet n'est pas connu, la radiation intervenant parce que le demandeur d'emploi ne s'est pas manifesté ou n'a pas satisfait ses obligations ;
- ♦ le caractère assez global de ces indications sur le retour à l'emploi qui ne permet pas de savoir avec précision quels sont les demandeurs d'emploi qui ont pu retrouver un emploi d'une longue durée.

De fait, les statistiques ainsi produites et synthétisées mensuellement, sur la base des données déclaratives parvenues aux opérateurs principaux et les radiations de demandeurs d'emploi dans les fichiers administratifs, font l'objet d'enquêtes et d'analyses plus approfondies auprès des demandeurs d'emploi ultérieurement.

⁹ L'objectif du SMP était d'améliorer le taux de retour à l'emploi de 5 points (passer de 40 % à 45 %) après six mois de chômage.

C'est ainsi notamment que Pôle emploi publie trimestriellement depuis 2001 avec la DARES les résultats d'une enquête systématiquement menée auprès d'un échantillon représentatif de demandeurs d'emploi « sortis » des listes de Pôle emploi au cours du dernier mois du trimestre précédant l'enquête. Ne sont interrogées que les personnes qui ont déclaré avoir repris un emploi, celles dont la déclaration est imprécise ou celles qui ont omis de répondre à Pôle emploi. Ces personnes sont questionnées sur leur motif réel de leur sortie des listes, sur les conditions de leur retour à l'emploi ainsi que sur leur situation professionnelle au moment de l'enquête. Il ressort de la dernière enquête publiée lors de la présente mission que **4,8 % des demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de Pôle emploi au 28 février 2010 sont sortis des listes au cours du mois de mars 2010 pour reprendre un emploi**, ce taux étant stable par rapport à celui de l'année précédente. 44 % d'entre eux seulement ont accédé à un contrat à durée indéterminée ou un contrat à durée déterminée de plus de six mois : trois mois après leur sortie, c'est-à-dire en juin 2010, 82,7 % étaient toujours en emploi.

La mission a donc dû rapidement constater qu'elle ne saurait utiliser les données brutes des sorties de fichiers, telles que les opérateurs les enregistrent au mois le mois, pour comparer les performances respectives des services publics de l'emploi. Les données étaient trop peu robustes, en incluant un grand nombre de sorties dont on ne connaît pas exactement la destination (notamment au Royaume-Uni) et ne permettaient pas de surcroît de s'assurer de la qualité et de la durée des emplois retrouvés.

Il ressortait néanmoins de cette analyse, même sommaire, des flux de sortie des demandeurs d'emploi que les performances françaises étaient globalement très inférieures à celles de ses partenaires. De fait, c'est une donnée solidement établie depuis longtemps que la durée moyenne du chômage en France est l'une des plus élevées de l'OCDE. Fallait-il en déduire que la cause principale et directe en était la faiblesse relative des effectifs dédiés à l'accompagnement des chômeurs en France ? Pouvait-on établir une corrélation directe entre les moyens affectés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et leur retour vers l'emploi ou leur durée dans le chômage dans les différents pays ?

2.4.2. Les problèmes soulevés par l'établissement d'une corrélation des taux de retour vers l'emploi et l'intensité du temps d'accompagnement des demandeurs d'emploi et sa comparaison entre pays.

La mission a eu accès à plusieurs études montrant l'impact (et donc la corrélation) positif de l'intensification de l'accompagnement sur le retour à l'emploi. En revanche, le niveau de corrélation n'est pas fixe ni entièrement connu. Les évaluations sont donc exploitables, dans le sens où elles convergent pour dire qu'il y a une corrélation, mais elles ne permettent pas d'établir si l'intensité de contact est un facteur de premier ou de second rang dans l'explication du retour à l'emploi (notamment par rapport à d'autres facteurs comme la fluidité du marché du travail, l'indemnisation, etc.). **Elles ne donnent pas non plus le taux de corrélation exact entre l'intensité du contact et le retour à l'emploi.** La mission n'a donc guère trouvé pour sa propre évaluation de la « bonne taille » des effectifs du SPE d'étude statistique établissant de façon probante et exploitable la corrélation précise entre l'intensité du temps d'accompagnement du demandeur d'emploi et le retour vers l'emploi dans les divers pays de l'OCDE.

De telles études ont notamment été menées de façon approfondie au Royaume Uni et ont pu contribuer à la décision anglaise d'accroître significativement (+16 000 emplois) les effectifs d'accompagnement de l'opérateur principal, *Jobcentre Plus*, pour traiter la situation des nouveaux demandeurs d'emploi dont les flux se sont considérablement accrus sous l'effet de la crise.

Mais plusieurs facteurs externes peuvent expliquer la situation anglaise et le succès constaté de l'intermédiation en dehors de la qualité propre de celle-ci : le marché de l'emploi est beaucoup plus fluide, l'embauche et le licenciement plus simples, le niveau d'indemnisation des chômeurs nettement moins élevé que dans d'autres pays. Dans un tel contexte, un pourcentage élevé de la population demandeur d'emploi peut espérer et souhaiter trouver rapidement par elle-même des offres d'emploi plus rémunératrices que l'indemnité chômage, même si elles correspondent à une courte durée ou à un niveau de rémunération moins élevé qu'antérieurement ; l'action bien ciblée et plus intensifiée du service public de l'emploi à l'égard des demandeurs d'emploi moins autonomes peut aboutir à des placements plus fréquents ; et c'est ce qui peut permettre aux responsables du service public de l'emploi de déclarer trouver des solutions pour 80 à 90 % des demandeurs d'emploi dans les 12 premiers mois de chômage.

Si quelques études économiques ponctuelles ont pu montrer en France l'impact positif sur la recherche d'emploi d'un accompagnement renforcé, elles n'ont pas emporté la conviction de tous les observateurs. En tout état de cause ces quelques rares études ne permettaient pas de traiter du problème du temps passé par les effectifs d'accompagnement, ni même du coût global des prestations mises en œuvre, puisque ces données n'avaient pas été fournies aux équipes d'évaluation. Un impact positif sur la durée du chômage peut être constaté et escompté. Mais les études ne permettent pas d'en déduire un « quantum » nécessaire de « temps passé » supplémentaire.

De fait, le pays qui, au regard des réponses au questionnaire de la mission et en dehors des indications recueillies en Allemagne et au Royaume Uni, apparaît le plus avancé dans la réflexion sur les indicateurs de performance des services publics de l'emploi et le pilotage des moyens en effectifs au regard des résultats, semble être l'Australie. (cf. description détaillée du système dans les réponses du réseau des conseillers sociaux et missions économiques dans l'annexe 13)

La performance des *Providers* est évaluée sur une base trimestrielle. A chaque bureau de *Job Services Australia (JSA Provider)* est affectée une note comprise entre 1 et 5. Cette note (« *Star rating* »), calculée selon un modèle de régression, reflète le degré de performance des *Providers* par rapport à deux indicateurs clés de performance (KPI) :

- ◆ KPI1 Compétence – le **temps moyen** pris par le *Provider* comparé aux autres *Providers* pour aider les participants à trouver un emploi ;
- ◆ KPI2 Efficacité – **la proportion des participants qui ont été placés et dans le cas des individus désavantagés du Courant 4¹⁰, pour qui une solution d'insertion sociale a été délivrée.**

Un 3^{ème} indicateur clé de performance, KPI3 **Qualité**, est évalué séparément.

Les objectifs du nouveau service public de l'emploi australien sont de réduire dans le meilleur délai et au moindre coût le nombre de sans emploi de longue durée en leur offrant des procédures moins punitives qu'auparavant et un plus grand choix de solutions personnalisées de préparation à l'emploi (apprentissages, études vocationnelles, cours de formation, inclusion sociale en participant à des programmes de travail communautaire) et du même coup de répondre aux attentes des employeurs de l'industrie. Une stratégie d'évaluation du service a été mise en place.¹¹ Les résultats complets sont prévus pour 2012.

¹⁰ Les demandeurs d'emploi font l'objet d'un profilage lors de leur premier entretien et d'un classement entre 4 courants.

¹¹ Voir : DEEWR 2009, *Evaluation Strategy for Job Services Australia 2009 to 2012* : <http://www.workplace.gov.au/NR/rdonlyres/626F91F4-0E98-42FD-BC4E-A42BF142A104/0/EvaluationStrategyforJobServicesAustralia20092012.pdf>

Bien entendu, la mission n'était pas en mesure, dans le cadre de l'exercice bref qui lui était demandé, d'établir une cotation analogue, pondérant le temps passé, les taux de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée et la qualité intrinsèque des prestations des trois principales institutions concernées par son exercice de comparaison... Il lui revenait en revanche peut être de tirer les enseignements de ce benchmark sur les modalités de pilotage budgétaire du service public de l'emploi.

2.4.3. Les conclusions tirées de cet examen par la mission en termes d'enseignements à tirer du benchmark

Il a semblé à la mission utile d'examiner la façon dont les processus d'intermédiation pouvaient être davantage et mieux pilotés en France en fonction d'un profilage plus fin des demandeurs d'emploi et d'un objectif de réduction de leurs périodes de chômage à législation donnée.

La mission s'est refusée à établir des scénarios précis indiquant, au regard des taux de retour à l'emploi et des délais de retour à l'emploi observés pour certains programmes d'accompagnement renforcé à l'étranger, le besoin en moyens et en effectifs de Pôle emploi qui serait théoriquement nécessaire pour réduire de x jours les durées moyennes de chômage observées. Ce deuxième exercice n'aurait pas pu être robuste et concluant, compte tenu du poids des facteurs externes sur la durée du chômage en France, liés notamment au fonctionnement du marché du travail, au système d'indemnisation et à la gouvernance d'ensemble de la politique de l'emploi.

La mission s'est donc penchée sur les processus et outils de pilotage mis en œuvre selon les « clientèles » en Allemagne, au Royaume-Uni et en France. Il lui a semblé que l'échange sur les « bonnes pratiques » leur évaluation pouvait être la voie la plus intéressante d'amélioration rapide des performances de Pôle emploi à moyens budgétaires et humains constants, voire diminués du fait de la situation des finances publiques.

ANNEXE II

Cartographie des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni

SYNTHESE

La situation du marché du travail et le niveau du chômage diffèrent en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. La France connaît à la fois le taux d'emploi le plus faible des trois pays, proche de 70 % en 2009, contre 74 % au Royaume-Uni et 75 % en Allemagne et le taux de chômage le plus élevé, à 9,5 % en moyenne annuelle en 2009, contre 7,5 % en Allemagne et 7,6 % au Royaume-Uni. La part du chômage de longue durée (35 % des chômeurs au sens du BIT en moyenne annuelle en 2009) est plus élevée qu'au Royaume-Uni (24 %) mais plus faible qu'en Allemagne (45 %). Le chômage touche particulièrement les jeunes de moins de 25 ans (23,5 %, contre 19,1 % au Royaume-Uni et seulement 10,4 % en Allemagne).

Les services publics de l'emploi français, britannique et allemand se distinguent par un degré d'intégration institutionnelle variable. Le SPE britannique est fortement unifié autour de l'agence exécutive *Jobcentre plus*. L'organisation du SPE allemand est marquée par l'existence de deux régimes de prise en charge, dont la gestion est confiée à la *Bundesagentur für Arbeit* en lien étroit avec les collectivités locales. Le SPE français est caractérisé par un moindre degré d'unité, la prise en charge des demandeurs d'emploi étant assurée conjointement par Pôle emploi, opérateur généraliste, et par les collectivités locales et plusieurs catégories d'opérateurs publics ou parapublics agissant en qualité de cotraitants pour la prise en charge de publics spécifiques.

Le recours plus ou moins étendu à la sous-traitance auprès de prestataires privés des services d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi vient cependant nuancer ce constat. Très développée au Royaume-Uni, la sous-traitance relaie de façon significative l'intervention de l'opérateur *Jobcentre plus* dans la fourniture des services aux demandeurs d'emploi, qui constitue cependant un guichet unique d'accueil et d'indemnisation. Par contraste, la sous-traitance des services d'accompagnement à des prestataires privés est moins développée en Allemagne et en France.

En France comme au Royaume-Uni et en Allemagne, les réformes réalisées dans la décennie 2000-2010 visant à activer le versement des allocations chômage ont conduit au rapprochement, au sein de l'opérateur principal, des missions d'indemnisation et d'accompagnement. De ce fait, Pôle emploi, la *Bundesagentur für Arbeit* et *Jobcentre plus* assurent aujourd'hui un socle similaire de missions comprenant la prise en charge du demandeur d'emploi (accueil, conseil et placement, indemnisation d'assurance chômage) et les services aux employeurs (collecte d'offres, aide au recrutement, versement d'aides et de subventions).

En dépit de ce rapprochement récent des modes d'organisation, les périmètres des opérateurs publics principaux demeurent hétérogènes, Pôle emploi ayant un périmètre d'intervention plus restreint que ses homologues anglais et allemand (Tableau 1). La *Bundesagentur für Arbeit* et *Jobcentre plus* prennent en charge le versement des revenus minima de solidarité et d'autres prestations sociales, qui sont confiées en France aux organismes de protection sociale et notamment à la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). La *Bundesagentur für Arbeit* assure en outre le versement de nombreuses prestations d'aide à l'emploi, à la formation ou d'indemnisation qui incombent en France et en Angleterre à d'autres organismes (dont les services d'administration ministériels).

Si la cartographie des acteurs des SPE est globalement stabilisée dans les trois pays, leurs périmètres respectifs demeurent évolutifs.

En France, Pôle emploi a récemment intégré dans ses effectifs les psychologues de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et va transférer au début de l'année 2011 la mission de recouvrement des cotisations chômeurs au réseau des URSSAF.

En Allemagne, la réforme constitutionnelle de 2009 a conforté l'organisation duale du régime de solidarité active mais a renforcé le poids des collectivités locales dans sa gestion. Elle encourage également la coordination des différentes parties prenantes du SPE.

Au Royaume-Uni, le nouveau gouvernement de coalition va transférer une part plus importante de la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi aux prestataires privés, à but lucratif ou non lucratif.

Tableau 1 : Missions assurées par l'opérateur public national du SPE en Allemagne, en France et au Royaume-Uni

	Pôle emploi (France)	Bundesagentur für Arbeit (Allemagne)	Jobcentre plus (Royaume- Uni)
Services aux demandeurs d'emploi			
Accueil et inscription	×	×	×
Accompagnement et placement	×	×	×
Indemnisation	×	×	×
Services aux employeurs			
Collecte d'offres	×	×	×
Services de recrutement	×	×	×
Aides et subventions diverses	×	×	
Assistance sociale et solidarité			
Versement du revenu minimum pour les actifs		×	×
Versement du revenu minimum pour les personnes inactives en âge de travailler			×
Autres prestations de sécurité sociale			
Allocations familiales		×	
Allocations veuvage et décès			×
Allocations accident du travail			×

Source : IGF.

SOMMAIRE

1. EN FRANCE, LE SPE ASSOCIE UN OPERATEUR PUBLIC PRINCIPAL D'INDEMNISATION ET DE PLACEMENT ET DES OPERATEURS DE PLACEMENT SPECIALISES PAR TYPE DE PUBLIC.....	1
1.1. La création en 2008 de Pôle emploi, opérateur public unique d'indemnisation et de placement, a renforcé la centralisation du SPE français.....	2
1.2. Les collectivités locales et de nombreux organismes publics ou privés assurent la prise en charge de catégories spécifiques de demandeurs d'emploi en partenariat avec l'opérateur principal	2
1.2.1. <i>Les collectivités locales ont reçu certaines compétences d'attribution.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Les missions locales contribuent à l'accompagnement et à l'insertion professionnelle des jeunes.....</i>	<i>3</i>
1.2.3. <i>Le réseau des Cap emploi prend en charge les demandeurs d'emploi handicapés ou souffrant d'une incapacité</i>	<i>4</i>
1.2.4. <i>Les maisons de l'emploi contribuent à l'accueil des demandeurs d'emploi et à l'animation de la politique de l'emploi au niveau local.....</i>	<i>4</i>
1.3. Les caisses d'allocations familiales assurent le versement du revenu de solidarité active.....	4
1.4. L'État assure un rôle de pilotage et de coordination des différents acteurs	5
1.4.1. <i>L'État assure la conception de la politique de l'emploi et le pilotage de Pôle emploi, auquel participent également les partenaires sociaux</i>	<i>5</i>
1.4.2. <i>L'État, en lien avec les collectivités locales et les partenaires sociaux, assure la coordination des acteurs du service public de l'emploi au niveau territorial.....</i>	<i>5</i>
1.5. Le SPE français fait appel depuis 2005 aux opérateurs privés de placement.....	6
2. EN ALLEMAGNE, LE SPE EST ASSURE CONJOINTEMENT PAR UN OPERATEUR FEDERAL ET LES COLLECTIVITES LOCALES DU FAIT DE LA COEXISTENCE DE DEUX REGIMES D'INDEMNISATION DU CHOMAGE.....	7
2.1. La Bundesagentur für Arbeit, agence fédérale cofinancée par le budget de l'État et les cotisations sociales d'assurance-chômage, a une compétence exclusive pour la prise en charge des demandeurs d'emploi relevant du régime contributif d'assurance chômage.....	8
2.1.1. <i>La Bundesagentur für Arbeit assure une palette large de missions de services de conseil et d'intermédiation aux employeurs et aux demandeurs d'emploi assurés, ouverte à l'ensemble de la population active et aux bénéficiaires de minima sociaux.....</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>La Bundesagentur für Arbeit exerce également des compétences importantes dans le domaine de la formation professionnelle et du versement des allocations familiales.....</i>	<i>9</i>
2.2. La prise en charge des demandeurs d'emploi bénéficiaires de minima sociaux relève d'un service public spécifique co-géré par la Bundesagentur für Arbeit et les collectivités locales	10
2.2.1. <i>La compétence du régime de solidarité active est partagée entre la Bundesagentur für Arbeit et les communes</i>	<i>10</i>
2.2.2. <i>Sur le terrain, ce partage des compétences a donné lieu à un schéma organisationnel complexe</i>	<i>11</i>

2.2.3. Des initiatives récentes tendent à renforcer la cohérence et la coordination des différents acteurs en charge du régime de solidarité active	11
2.3. La Bundesagentur für Arbeit est caractérisée par une gouvernance tripartite.....	13
2.4. L'externalisation des activités de placement vers des organismes privés a progressé mais reste modérée	13
3. AU ROYAUME-UNI, LE SPE EST MARQUE PAR LA PREPONDERANCE D'UN OPERATEUR PUBLIC NATIONAL ET PAR LE RECOURS CROISSANT AUX PRESTATIONS EXTERNALISEES	14
3.1. L'opérateur public national <i>Jobcentre plus</i> assure seul l'essentiel des missions du SPE britannique.....	15
3.1.1. <i>Jobcentre plus, né de la fusion de l'Employment Service et de la Benefits Agency en 2002, assure un large éventail de missions aux actifs, incluant le placement et l'indemnisation des demandeurs d'emploi.....</i>	15
3.1.2. <i>Le processus de fusion a donné naissance à une organisation plus efficiente, aujourd'hui parvenue à maturité.....</i>	16
3.1.3. <i>Le modèle organisationnel de Jobcentre plus est caractérisé par une forte spécialisation des unités opérationnelles.....</i>	16
3.2. Le ministère du travail et des retraites exerce une supervision étroite du service public de l'emploi.....	17
3.3. Les opérateurs privés de placement assurent une part importante de l'offre de services du SPE	17
3.4. <i>Jobcentre plus</i> doit coordonner son action avec certains acteurs aux compétences proches.....	18
3.4.1. <i>Certains organes gouvernementaux œuvrent dans des secteurs proches du SPE.....</i>	18
3.4.2. <i>Les collectivités locales contribuent au SPE par des actions diversifiées, parfois soutenues par le gouvernement.....</i>	18
3.5. Le nouveau gouvernement de coalition a l'intention d'étendre l'externalisation du suivi des demandeurs d'emploi et de réformer en profondeur l'indemnisation du chômage	19
3.5.1. <i>L'externalisation des demandeurs d'emploi va être étendue et rationalisée dans un programme unique pour l'emploi (Work programme)</i>	21
3.5.2. <i>L'allocation chômage va être intégrée à une allocation unique aux personnes en âge de travailler</i>	21

1. En France, le SPE associe un opérateur public principal d'indemnisation et de placement et des opérateurs de placement spécialisés par type de public

Le SPE français, dont les acteurs sont énumérés aux articles L. 5311-2 à 5311-4 du code du travail, a été construit en réponse à une augmentation tendancielle du chômage, notamment dans les années 1980 et 1990, qui ne s'est que partiellement inversée dans les années 2000. Le chômage a significativement augmenté à partir de 2008 en raison de la crise économique. En septembre 2010, la France connaît un taux de chômage de 9,9 %.

Encadré 1 : Éléments de contexte sur le chômage en France

La France connaît le taux d'emploi le plus faible des trois pays étudiés, proche de 70 % en 2009, contre 74 % au Royaume-Uni et 75 % en Allemagne. Elle est caractérisée par le taux de chômage le plus élevé, à 9,5 % en moyenne annuelle en 2009, contre 7,5 % en Allemagne et 7,6 % au Royaume-Uni.

Le nombre moyen de chômeurs comptabilisés au sens du BIT s'élève à 2,88 millions de janvier à juillet 2010 (source : Eurostat). Le nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois (DEFM) de catégorie A, B et C inscrits à Pôle emploi s'élève à 3,89 millions en moyenne de janvier à août 2010 (effectif brut, non corrigé des variations saisonnières), contre 3,21 millions en moyenne sur l'année 2007, soit une progression de 21 %.

La part du chômage de longue durée, définie comme la part des chômeurs de plus de douze mois dans la population totale des chômeurs, s'élève à 35 % en moyenne annuelle en 2009 (Eurostat), soit 11 points de plus qu'au Royaume-Uni mais 10 points de moins qu'en Allemagne.

Le taux de chômage des jeunes, qui s'élève à 23,5 % en moyenne annuelle en 2009 (Eurostat), est plus élevé qu'au Royaume-Uni (19,1 %) ou en Allemagne (10,4 %).

Au titre de l'indemnisation assurantielle et de solidarité, on compte environ 2,7 millions de bénéficiaires d'une allocation versée par le régime d'assurance chômage en 2010. Il convient d'y ajouter 1,7 millions de foyers bénéficiaires du revenu de solidarité active.

Tableau 2 : Fiche signalétique du marché du travail et la politique de l'emploi en France

Taux de croissance du PIB, en %		Population active, en milliers		Taux d'emploi, en % pop active		Nombre de chômeurs indemnisés (incluant allocation de solidarité active)	
2008	0,20	2009	28 507,00	2009	69,60	2010	4 395 600
2009	-2,60	France = base 100	100	France = base 100	100	France = base 100	100
2010	1,60						

Taux de chômage, en % pop active		Nb de demandeurs d'emploi (BIT, moyen, en milliers)		Part des chômeurs de longue durée (+ 12 mois)		Taux de chômage des jeunes (18-24 ans)	
2008	7,80	2008	2 234,50	2009	35,20	2009	23,50
2009	9,50	2009	2 752,50	France = base 100	100	France = base 100	100
2010	9,70	2010	2 875,71				

Source : Eurostat, OCDE, Pôle emploi, DARES.

1.1. La création en 2008 de Pôle emploi, opérateur public unique d'indemnisation et de placement, a renforcé la centralisation du SPE français

Pôle emploi est né de la fusion de l'administration du placement sous le contrôle de l'État et des guichets d'assurance chômage gérés par les partenaires sociaux. La loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a conduit à la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), chargée de l'inscription et du placement des demandeurs d'emploi, et du réseau des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), qui assurait le versement des allocations chômage.

Pôle emploi assure, en vertu de l'article L. 5312-1 du code du travail :

- ◆ la prospection du marché du travail et la collecte des offres d'emploi ;
- ◆ l'accueil, l'orientation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des actifs aux fins du développement de l'employabilité et des compétences professionnelles ;
- ◆ l'inscription des demandeurs d'emploi et la fourniture d'informations relatives au marché du travail ;
- ◆ l'indemnisation des demandeurs d'emploi au titre du régime assurantiel, pour le compte des partenaires sociaux et du régime de solidarité, pour le compte de l'État ;
- ◆ le recouvrement des cotisations d'assurance chômage.

Opérateur public unique au niveau national, Pôle emploi peut également se voir confier toutes autres actions en relation avec sa mission par l'État, les collectivités territoriales et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage.

Pôle emploi est dirigé depuis sa création par Christian Charpy. Son conseil d'administration est présidé par Dominique-Jean Chertier.

La stabilisation de l'organisation et du périmètre de Pôle emploi n'est pas achevée. La fusion a ouvert d'importants chantiers internes qui demeurent en cours de réalisation, tels que l'unification du statut des personnels sous une nouvelle convention collective de droit privé, la refonte de l'offre de services. En outre, Pôle emploi a intégré en 2010 les effectifs d'orientation issus de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et transférera au réseau de l'union du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) les tâches du recouvrement de cotisations chômage à partir du 1^{er} janvier 2011.

Le budget de fonctionnement de Pôle emploi s'est élevé à 3,7 Md€ en 2009 (section IV du budget), pour un budget global de 36,4 Md€ (sections I à 5 du budget). Il inclut notamment des charges de personnel d'un montant de 2,3 Md€. La contribution de l'assurance chômage s'élève à 30,7 Md€ et celle de l'État à 4,2 Md€.

1.2. Les collectivités locales et de nombreux organismes publics ou privés assurent la prise en charge de catégories spécifiques de demandeurs d'emploi en partenariat avec l'opérateur principal

Aux côtés de Pôle emploi, plusieurs organismes et institutions, mentionnées au livre III « Service public de l'emploi et placement » de la cinquième partie du code de travail, assurent la prise en charge des demandeurs d'emploi selon une logique de spécialisation par types de public.

La politique d'activation des minima sociaux, qui s'est récemment renforcée par la mise en place du revenu de solidarité active, conduit à l'intervention d'autres acteurs dans le champ du service public de l'emploi.

On ne décrira ici que l'activité des organismes et institutions qui concourent ou participent au service public de l'emploi et qui ont été retenus dans le périmètre de l'enquête (cf. annexe I), à l'exclusion notamment de l'AFPA et des organismes publics ou privés intervenant dans l'insertion par l'activité économique, l'accompagnement des chômeurs créateurs d'entreprise ou la formation des demandeurs d'emploi.

1.2.1. Les collectivités locales ont reçu certaines compétences d'attribution

Les **collectivités locales et leurs groupements** concourent au SPE français en vertu de l'article L. 5311-3 du code du travail.

Les **communes** où il n'existe pas d'agence de Pôle emploi sont chargées de collecter les déclarations des demandeurs d'emploi (L. 5322-1). Elles peuvent également, après conventionnement avec l'État et Pôle emploi, assurer la collecte d'offres et le placement de leurs administrés en recherche d'emploi (L. 5322-2).

Les **départements**, qui financent et gèrent le revenu de solidarité active (RSA), sont pleinement compétents en matière d'insertion professionnelle des bénéficiaires de cette allocation. Il leur est possible de confier par convention cette tâche à Pôle emploi ou à d'autres organismes d'insertion professionnelle.

Les **régions** sont chargées de définir, en vertu de l'article L. 214-12 du code de l'éducation, la politique de « formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle » et contribuent à la fourniture de prestations de formation aux demandeurs d'emploi¹.

1.2.2. Les missions locales contribuent à l'accompagnement et à l'insertion professionnelle des jeunes

Prévues à l'article L. 5314-2 du code du travail, les **missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)** ont pour objet d'aider les jeunes de 16 à 25 ans à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement. Il existe aujourd'hui 482 missions locales et PAIO.

Les missions locales peuvent associer l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics dont Pôle emploi, des organisations professionnelles et syndicales et/ou des associations. Elles prennent très majoritairement la forme d'une association (92 %) ou d'un groupement d'intérêt public.

Un accord-cadre portant sur le partenariat renforcé entre Pôle emploi, l'État - représenté par la DGEFP - et le conseil national des missions locales (CNML) a été signé le 26 janvier 2010 pour une durée de cinq ans. Il organise la prise en charge par les missions locales de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, dans le cadre de la co-traitance. Cette convention fixe le flux de jeunes orientés vers les missions locales à 150 000 par an. Pôle emploi rémunère cette prestation par un concours financier au budget des missions locales s'élevant à 467 M€ en 2010.

¹ La mission n'a cependant pas inclus l'examen de leurs moyens en effectifs dédiés à ces missions dans le périmètre de son recensement pour les raisons exposées en annexe I.

1.2.3. Le réseau des Cap emploi prend en charge les demandeurs d'emploi handicapés ou souffrant d'une incapacité

Le réseau national des **Cap emploi** est composé de 118 organismes, le plus souvent constitués sous forme associative, dont la mission, définie par la loi du 11 février 2005, est l'orientation et le placement spécialisés vers l'emploi à destination des personnes handicapées

En vertu d'une convention de collaboration entre Pôle emploi, l'AGEFIPH et le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées (FIPH) signée le 8 février 2010 pour la période 2010-2011, Pôle emploi peut adresser au réseau des Cap emploi des demandeurs d'emploi atteints par un handicap reconnu. Cette prise en charge donne lieu à un concours financier de Pôle emploi au budget des Cap emploi de 26,25 M€ en 2010, correspondant à la prise en charge de 70 000 demandeurs d'emploi.

1.2.4. Les maisons de l'emploi contribuent à l'accueil des demandeurs d'emploi et à l'animation de la politique de l'emploi au niveau local

Les collectivités locales participent également au SPE au travers de l'animation des **maisons de l'emploi**, dont elles ont généralement l'initiative. Les maisons de l'emploi, qui en vertu du code du travail (L.5313-1) associent obligatoirement l'État, Pôle emploi et une collectivité locale peuvent prendre la forme d'un groupement d'intérêt public et exercent notamment une mission d'observation de la situation de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques.

Elles participent également à l'accueil et l'information des demandeurs d'emploi, au maintien et au développement de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise.

205 maisons de l'emploi sont conventionnées à ce jour avec l'État.

1.3. Les caisses d'allocations familiales assurent le versement du revenu de solidarité active

Créé par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, le revenu de solidarité active (RSA) est une allocation différentielle, versée sous conditions de ressources.

Revenu minimum de solidarité, le revenu de solidarité active est également destiné à promouvoir le retour à l'emploi, ce qui en fait un instrument à part entière de la politique de l'emploi. Afin d'inciter financièrement au retour à l'emploi, le RSA prévoit en plus de l'allocation de base (« RSA socle ») un complément de revenu pour les personnes dont les revenus salariaux sont inférieurs à 2,1 fois le SMIC (« RSA activité »).

Les allocataires du RSA sans emploi sont astreints à des conditions de recherche d'emploi similaires à celles applicables aux bénéficiaires de l'assurance chômage contributive (art. L. 262-28 du code de l'action sociale et de la famille). En contrepartie, les allocataires ont droit à un accompagnement individuel, dans le cadre du parcours d'insertion professionnel mis en œuvre par les départements (*cf. supra*).

La liquidation et le versement du RSA sont principalement assurés par les caisses d'allocations familiales. La décision d'attribution du RSA revient aux départements, qui en assurent le financement, aux côtés du fonds national des solidarités actives². En revanche, le versement de l'allocation est assuré, dans chaque département, par les caisses d'allocations familiales ou, dans le cas particulier des exploitants, salariés et demandeurs d'emploi agricoles, par les caisses de mutualité sociale agricole (art. L 262-16).

1.4. L'État assure un rôle de pilotage et de coordination des différents acteurs

1.4.1. L'État assure la conception de la politique de l'emploi et le pilotage de Pôle emploi, auquel participent également les partenaires sociaux

Les **services de l'État** chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle assurent les missions régaliennes de conception, de pilotage et de contrôle de la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Ces services comprennent :

- ♦ un service d'administration centrale, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), chargé de la conception et du pilotage de la politique de l'emploi, qui assure la tutelle de Pôle emploi ;
- ♦ le réseau déconcentré des directions régionales de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), créées par le décret n°2009-1377 du 10 novembre 2009, qui intègrent les anciennes directions régionales et départementales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle.

Les **partenaires sociaux** assurent également le service public de l'emploi en administrant le régime d'assurance chômage :

- ♦ ils négocient les conventions d'assurance chômage (L.5422-20 du Code du travail), la convention actuellement en vigueur ayant été signée le 19 février 2009 ;
- ♦ ils administrent l'Unédic³, association de loi 1901 et organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage mentionné à l'article L. 5427-1 du Code du travail. L'Unédic assure la prescription des règles d'indemnisation appliquées par Pôle emploi et le suivi financier du régime.

L'État et les partenaires sociaux administrent conjointement l'opérateur public national, Pôle emploi. Ils siègent à son conseil d'administration, l'État y détenant cinq sièges et les partenaires sociaux, dix sièges sur un total de dix-huit. Une convention pluriannuelle tripartite signée par l'État, l'Unédic et Pôle emploi définit les objectifs assignés à l'opérateur pour la période 2009-2011.

1.4.2. L'État, en lien avec les collectivités locales et les partenaires sociaux, assure la coordination des acteurs du service public de l'emploi au niveau territorial

Au niveau régional, l'État anime plusieurs structures de coordination du service public de l'emploi, auxquelles participent également les collectivités locales et les partenaires sociaux.

² Le fonds national des solidarités actives assure notamment le financement du RSA activé par un prélèvement additionnel de 1,1 % au prélèvement social sur les revenus du capital et à par une taxe additionnelle à ce prélèvement. L'équilibre financier du fonds est garanti par l'État.

³ L'UNEDIC, Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, a renoncé en 2001 à son acronyme et choisi le nom de marque « Unédic » en remplacement.

Annexe II

Créé par la loi du 13 février 2008, le **conseil régional de l'emploi** (CRE), présidé par le préfet de région, réunit des représentants des collectivités territoriales (région, départements et grandes villes), le directeur régional de Pôle Emploi et les représentants syndicaux (employeurs et salariés), des universités, des cotraitants de l'opérateur (missions locales, AGEFIPH) et des maisons de l'emploi.

Le CRE est consulté sur l'organisation territoriale du service public de l'emploi en région et émet un avis consultatif sur la convention régionale conclue entre l'État et Pôle emploi.

Les partenaires sociaux assurent le suivi de la programmation des interventions de Pôle emploi au niveau territorial ainsi que le suivi de l'application de la convention d'assurance chômage au sein des **instances paritaires régionales**, également créées par la loi du 13 février 2008 (art. L. 5312-10 du code du travail).

Enfin, l'État assure la coordination opérationnelle des acteurs du SPE au niveau territorial en vertu de la circulaire DGEFP n°2000-21 du 29 septembre 2000 :

- ♦ au niveau régional, l'État anime le groupe du **service public de l'emploi régional** (SPER), qui réunit les opérateurs régionaux du SPE. Le SPER définit les orientations générales, assure la cohérence des objectifs départementaux, répartit les moyens alloués à partir des demandes des départements, assure le contrôle de gestion et l'évaluation du programme ;
- ♦ le SPER est décliné à **l'échelon départemental**, en vue d'élaborer « un projet de programme départemental cohérent avec les besoins et les potentiels d'emploi des territoires au regard de l'ensemble des moyens disponibles » y compris ceux mobilisés par les départements dans le cadre des plans départementaux d'insertion ; au niveau local, des plans d'action spécifiques peuvent également être élaborés.

1.5. Le SPE français fait appel depuis 2005 aux opérateurs privés de placement

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a mis fin au monopole de l'ANPE sur l'activité de placement des demandeurs d'emploi.

L'article L. 5311-4 du code de travail prévoit que des organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi que les entreprises de travail temporaire, peuvent contribuer au SPE.

L'Unédic et l'ANPE dès 2006, puis Pôle emploi à partir de 2008, ont eu recours de manière croissante à la sous-traitance sous deux formes (cf. Annexe 10) :

- ♦ une *sous-traitance spécialisée*, permettant de mobiliser des compétences et des expertises absentes ou rares au sein de Pôle emploi, notamment en vue d'assurer des prestations nouvelles ou le suivi de publics spécifiques ;
- ♦ une *sous-traitance de capacité*, permettant de faire face à une charge exceptionnelle d'activité. La sous-traitance donne lieu à un cahier des charges visant à assurer une prise en charge homogène des demandeurs d'emploi.

En 2009, 481 238 demandeurs d'emploi⁴ ont bénéficié d'un parcours d'accompagnement sous-traité (cf. annexe 10).

⁴ Il s'agit du flux total de demandeurs d'emploi orientés vers une prestation d'accompagnement global réalisée par un prestataire privé dans le cadre d'un marché de sous-traitance de Pôle emploi. Le détail de ces effectifs, calculés à partir de données issues des documents budgétaires de Pôle emploi, est présenté dans l'annexe 10.

2. En Allemagne, le SPE est assuré conjointement par un opérateur fédéral et les collectivités locales du fait de la coexistence de deux régimes d'indemnisation du chômage

Le SPE allemand a la charge du nombre absolu de demandeurs d'emploi le plus élevé des trois pays étudiés. Si ce nombre diminue depuis le début de l'année 2010, le chômage de longue durée reste très élevé – ce qui a des conséquences importantes en matière d'organisation du SPE allemand, puisque les chômeurs de longue durée ne relèvent pas du régime d'assurance chômage mais du régime de solidarité.

Encadré 2 : Éléments de contexte sur le chômage en Allemagne

Le nombre moyen de chômeurs comptabilisés au sens du BIT de janvier à juillet 2010 s'élève à 3,03 millions de personnes. La *Bundesagentur für Arbeit* comptabilise 3,38 millions de demandeurs d'emploi en moyenne de janvier à août 2010.

Le taux de chômage allemand est cependant le plus faible des trois pays. S'élevant à 7,3 % de la population active en septembre 2010, il n'a été que marginalement affecté par la crise, culminant à 7,5 % en novembre 2009. Cette légère hausse n'a que brièvement interrompu la diminution tendancielle du taux de chômage observée depuis 2005, le taux de chômage atteignant, en mai 2010, le seuil historique de 7,0 %.

Le taux de chômage des jeunes, atteignant 10,4 % en 2009, est inférieur au taux français (23,5 %) ou britannique (19,1 %). La part des chômeurs de longue durée, qui s'élève à 45,5 % en 2009, est en revanche supérieure à celui enregistré en France (35,2 %) ou au Royaume-Uni (24,5 %).

Du point de vue de l'indemnisation, les allocataires de l'assurance chômage (1,13 millions en 2010) sont beaucoup moins nombreux que les bénéficiaires de l'allocation de solidarité active (3,64 millions de foyers, représentant environ 5 millions d'actifs).

Tableau 3 : Fiche signalétique du marché du travail et la politique de l'emploi en Allemagne

Taux de croissance du PIB, en %		Population active, en milliers		Taux d'emploi, en % pop active		Nombre de bénéficiaires d'allocation chômage (incluant allocation de solidarité active)	
2008	1,00	2009	41 699,00	2009	74,80	2010	4 778 133
2009	-4,70	France = base 100	146	France = base 100	107	France = base 100	109
2010	3,70						

Taux de chômage, en % pop active		Nb de demandeurs d'emploi (BIT, moyen, en milliers)		Part des chômeurs de longue durée (+ 12 mois)		Taux de chômage des jeunes (18-24 ans)	
2008	7,30	2008	3 141,20	2009	45,50	2009	10,40
2009	7,50	2009	3 227,00				
2010	7,20	2010	3 032,29				

Source : Eurostat, OCDE, Bundesagentur für Arbeit.

2.1. La *Bundesagentur für Arbeit*, agence fédérale cofinancée par le budget de l'État et les cotisations sociales d'assurance-chômage, a une compétence exclusive pour la prise en charge des demandeurs d'emploi relevant du régime contributif d'assurance chômage

Fondée en 1927 sous le nom de *Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*, l'agence fédérale du travail, renommée en 2003 *Bundesagentur für Arbeit*, a connu d'importantes transformations dans le cadre de la réforme de la politique de l'emploi, dite réforme *Hartz*, conduites entre 2003 et 2005.

A l'issue de ces réformes, l'agence fédérale conserve la compétence exclusive du régime d'assurance chômage contributive prévu par le troisième livre du code de droit social (SGB III). Elle dispose également de compétences partagées dans le régime de solidarité aux actifs prévu par le deuxième livre du code de droit social (SGB II - cf. 2.2 ci-dessous).

Le budget de fonctionnement de la *Bundesagentur für Arbeit* s'élevait à 6 834,6 M€ en 2009, pour un budget total en dépenses de 48 Md€.

Encadré 3 : Les réformes Hartz

Les lois Harz sont le fruit des travaux conduits par la commission de la modernisation des instruments du marché du travail (*Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*) présidée par Peter Hartz, directeur des ressources humaines de Volkswagen. La commission a proposé treize axes de réformes qui ont été mis en œuvre dans quatre lois successives dites de « modernisation du marché du travail » :

- la **loi Hartz I**, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, porte sur la simplification des procédures d'embauche, le développement de la formation professionnelle, notamment au travers de bons de formation, la réforme du travail intérimaire, comprenant l'introduction d'un principe d'égalité de traitement entre les salariés et les travailleurs intérimaires ;
- la **loi Hartz II**, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003, introduit les *Minijobs* et *Midijobs*, contrats de travail à durée limitée ou à salaire réduit bénéficiant d'allègements de charges sociales, l'incitation à la création d'entreprises individuelles (*Ich-AG*), la création des *Jobcenter*, compétents à la fois pour le versement des minima sociaux activés (*Arbeitslosengeld II*) et pour l'insertion des allocataires sur le marché du travail ;
- la **loi Hartz III**, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, a réformé l'office fédéral du travail (*Bundesanstalt für Arbeit*), désormais dénommé *Bundesagentur für Arbeit* ;
- la **loi Hartz IV**, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, a profondément modifié le régime d'indemnisation chômage :
 - l'indemnisation chômage contributive (*Arbeitslosengeld I*) est limitée à 12 mois ;
 - l'allocation non-contributive versée aux chômeurs en fin de droit (*Arbeitslosenhilfe*) et le revenu minimum d'existence (*Sozialhilfe*) sont fusionnés dans une unique allocation de solidarité pour actifs (*Grundsicherung für erwerbsfähige Hilfsbedürftige* ou *Arbeitslosengeld II*). Le montant de cette nouvelle allocation, financée par l'impôt et délivrée sous condition des ressources, correspond à un revenu minimum d'existence. Elle est régie par le livre II du code de droit social (*Sozialgesetzbuch II* ou *SGB II*). Cette allocation est versée à toute personne susceptible de retrouver un travail (*erwerbsfähig*) et aux membres de sa famille ou des personnes dont il a la charge (*Bedarfsgemeinschaft*). La loi prévoit que le versement de l'allocation de solidarité (*Arbeitslosengeld II*) peut être interrompu en cas de refus d'un emploi ;
 - l'allocation de solidarité (*Sozialhilfe*), régie par le livre XII du code de droit social (*SGB XII*), est désormais versée uniquement aux personnes non susceptibles de trouver un emploi (*nicht erwerbsfähig*).

2.1.1. La Bundesagentur für Arbeit assure une palette large de missions de services de conseil et d'intermédiation aux employeurs et aux demandeurs d'emploi assurés, ouverte à l'ensemble de la population active et aux bénéficiaires de minima sociaux

La *Bundesagentur für Arbeit* gère le régime d'assurance chômage contributive (SGB III), qui a pour finalité la « promotion de l'emploi » (*Arbeitsförderung*), définie comme la lutte contre le chômage, l'aide à l'appariement de l'offre et de la demande sur le marché du travail et la promotion de la formation professionnelle.

La loi prévoit explicitement que l'offre de services de la *Bundesagentur für Arbeit* est destinée non seulement aux demandeurs d'emploi, mais également aux personnes en emploi, aux employeurs et aux organismes de formation professionnelle (§ 3 SGB III) ainsi qu'aux personnes bénéficiant de minima sociaux (SGB II).

Les **prestations offertes aux demandeurs d'emploi** sont, outre le versement d'un revenu de remplacement (*Arbeitslosengeld*), l'orientation professionnelle, le placement et l'aide à la recherche d'un emploi et à l'insertion professionnelle, l'aide à l'entrée en formation, ainsi que diverses mesures de soutien financier à la recherche d'emploi et à l'insertion professionnelle.

La *Bundesagentur für Arbeit* est également compétente pour l'orientation professionnelle des jeunes et des adultes souhaitant s'intégrer sur le marché du travail (§ 29 SGB III).

Les **prestations aux employeurs** comprennent le conseil en matière de recrutement et d'emploi, l'intermédiation, le soutien financier pour l'embauche d'apprentis et de demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail.

2.1.2. La Bundesagentur für Arbeit exerce également des compétences importantes dans le domaine de la formation professionnelle et du versement des allocations familiales

En Allemagne, la politique de l'emploi est historiquement très intégrée à la politique de la formation professionnelle. C'est la raison pour laquelle la *Bundesagentur für Arbeit* **intervient dans le domaine de la formation professionnelle**, pour un public plus large que celui des demandeurs d'emploi *stricto sensu* :

- ♦ elle finance intégralement les prestations de formation professionnelle continue (*berufliche Weiterbildung*) ;
- ♦ elle peut également verser un soutien financier aux stagiaires de la formation professionnelle initiale (*Berufsausbildung*), sans financer toutefois le coût de la formation.

La *Bundesagentur für Arbeit* exerce également des missions ne relevant pas du service public de l'emploi. Elle gère ainsi le réseau des 102 caisses d'allocations familiales (*Familienkasse*) chargées du versement des allocations familiales (*Kindergeld*) et du supplément familial accordé sous condition de revenu (*Kinderzuschlag*). Cette compétence est exercée pour le compte de l'agence fédérale des impôts (*Bundeszentralamt für Steuern*) rattachée au ministère des finances (*Bundesministerium der Finanzen*).

2.2. La prise en charge des demandeurs d'emploi bénéficiaires de minima sociaux relève d'un service public spécifique co-géré par la *Bundesagentur für Arbeit* et les collectivités locales

2.2.1. La compétence du régime de solidarité active est partagée entre la *Bundesagentur für Arbeit* et les communes

Le SPE allemand est historiquement caractérisé par une séparation forte entre le service public de l'emploi, confié à l'agence fédérale et à ses *Arbeitsagenturen*, et l'aide sociale et l'assistance aux plus démunis, traditionnellement confiées aux collectivités locales.

L'activation des minima sociaux introduite par la loi Hartz IV a conduit à remettre partiellement en cause cette séparation. Une nouvelle allocation de solidarité pour actifs (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*) a été créée, fusionnant l'allocation de solidarité antérieurement versée aux chômeurs en fin de droit (*Arbeitslosenhilfe*) et le revenu minimum d'existence (*Sozialhilfe*). La nouvelle prestation, également dénommée « deuxième allocation chômage » (*Arbeitslosengeld II*), est en réalité un revenu minimum universel destiné à toutes les personnes à faible revenu susceptibles de travailler⁵, qu'elles soient ou non en emploi.

Le bénéfice de l'allocation de solidarité pour actifs est subordonné à une recherche active d'emploi et à une reprise du travail aussi rapide que possible. L'allocataire peut bénéficier de la plupart des mesures et des aides en faveur de l'emploi mobilisées pour les bénéficiaires du régime d'assurance chômage classique.

La loi Hartz IV a maintenu une répartition complexe des compétences entre la *Bundesagentur für Arbeit* et les autorités communales (*Kommunen*) pour la gestion du régime de solidarité aux actifs. Leurs compétences sont partagées, tant en matière de conseil et de placement, qu'en matière d'indemnisation. Le paragraphe 6 du deuxième livre du code de droit social (SGBII) confie ainsi :

- ♦ à la *Bundesagentur für Arbeit*, agence fédérale, la compétence de l'intégration des demandeurs d'emploi sur le marché du travail (orientation, conseil, placement, versement des allocations du régime assurantiel), ainsi que le financement de l'allocation de solidarité universelle aux actifs (*Arbeitslosengeld II*) ;
- ♦ aux autorités communales (*Kommunen*), c'est-à-dire les arrondissements (*Kreise*) et les villes indépendantes (*kreisfreien Städte*), les services d'assistance sociale (gestion du surendettement, assistance psychosociale, orientation, lutte contre la dépendance – § 16a – SGB II), la gestion de l'aide au logement et de chauffage (§ 22), l'aide vestimentaire et l'allocation de transport scolaire (§ 23, 3^e alinéa). Ces compétences, relatives à l'aide aux personnes susceptibles d'occuper un emploi, sont sans préjudice des compétences par ailleurs reconnues aux collectivités locales pour l'aide sociale aux inactifs (*nicht erwerbsfähig*).

⁵ Sont considérées comme susceptibles de travailler (*erwerbsfähig*), les personnes capables de travailler au moins trois heures par semaine dans les conditions habituelles du marché du travail (SGB II § 8). Sont considérées à faible revenu (*hilfsbedürftig*) les personnes ne pouvant couvrir seules leurs dépenses quotidiennes dans la limite du barème forfaitaire défini par la loi.

2.2.2. Sur le terrain, ce partage des compétences a donné lieu à un schéma organisationnel complexe

Ce nouveau régime d'assistance sociale aux actifs est géré par 437 agences (*Jobcenter*) distinct des *Arbeitsagenturen* et dont l'organisation institutionnelle est très hétérogène. Du fait de la compétence dévolue aux collectivités locales de gestion de l'aide sociale, la loi Harz IV a prévu plusieurs modalités d'organisation de ce nouveau régime, associant plus ou moins étroitement les collectivités locales (communes) et les antennes locales de l'agence fédérale de l'emploi :

- ♦ les **communautés de travail** (*Arbeitsgemeinschaften, ARGE*), conjointement gérées par les collectivités locales et l'agence fédérale, constituent le mode d'organisation dominant, avec 345 structures (79 %). Celles-ci réunissent en un lieu unique les services communaux et les services de la *Bundesagentur für Arbeit* dans le but de proposer un guichet unique aux chômeurs percevant l'allocation de solidarité pour actifs (*Arbeitslosengeld II*) ;
- ♦ 69 *Jobcenter* (15 %) sont intégralement gérés par les **communes reconnues compétentes** (*zugelassene kommunale Träger, zkt*). Ces collectivités ont obtenu le droit de prendre en charge l'ensemble des prestations de solidarité aux actifs, sans intervention de la *Bundesagentur für Arbeit* qui en assure cependant le financement. Ce mode d'organisation était initialement concédé à titre dérogatoire jusqu'en 2010 et a été rendu permanent par la réforme de 2010 (cf. Encadré 4) ;
- ♦ 23 agences (5 %) sont gérées par la *Bundesagentur für Arbeit* seule (**agence locale d'emploi indépendante** – *Arbeitsagenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung*), les communes assurant la gestion de leurs compétences propres de manière séparée. Ce système maintient la situation de double guichet précédant les réformes Hartz.

2.2.3. Des initiatives récentes tendent à renforcer la cohérence et la coordination des différents acteurs en charge du régime de solidarité active

La récente réforme du régime de solidarité aux actifs ne modifie pas substantiellement l'organisation de ce service public. En raison de la censure du dispositif des communautés de travail par la cour constitutionnelle fédérale en décembre 2007, l'organisation institutionnelle du régime d'assistance sociale aux actifs a été réformée en 2010. Cette réforme constitutionnelle conforte le modèle des communautés de travail, accroît le nombre de collectivités locales reconnues compétentes et supprime l'option de gestion séparée des compétences (agence locale indépendante). Cette évolution des modes d'organisation n'a pas de conséquence sur l'offre de services, le nombre total d'agences ouvertes au public demeurant identique.

Encadré 4 : La réforme du régime d'assistance sociale aux actifs en 2010

La répartition des compétences entre la *Bundesagentur für Arbeit* et les communes résultant de la loi Hartz IV pour la gestion du régime de solidarité aux actifs, qui a donné lieu à trois schémas institutionnels distincts (cf. *supra*), a été remise en cause pour des raisons constitutionnelles. Dans un jugement du 20 décembre 2007, la cour constitutionnelle fédérale a déclaré contraire à la constitution le schéma institutionnel le plus fréquemment utilisé, les communautés de travail (*Arbeitsgemeinschaften* - § 44b SGB II), entité dans lesquelles la *Bundesagentur für Arbeit* et les communes mutualisent localement leurs moyens pour former un guichet unique. La cour a jugé que cette fusion des compétences était contraire à la séparation des pouvoirs et de la responsabilité politique existant entre l'État fédéral et les Länder. La cour a ainsi ordonné la refonte de l'organisation des communautés de travail avant le 31 décembre 2010.

Une réforme conjointe de la constitution et de l'organisation territoriale du régime de solidarité aux actifs a ainsi été réalisée au cours de l'année 2010. La réforme de la constitution

est entrée en vigueur le 27 juillet 2010. Une loi réformant le régime de solidarité aux actifs (*Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende*) entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Les éléments structurants de cette réforme globalement favorable aux collectivités locales sont les suivants :

- le maintien du modèle des communautés de travail, c'est-à-dire l'exercice sur un lieu commun de compétences fédérales et locales (*gemeinsamen Einrichtungen*) ; l'existence des communautés de travail est désormais inscrite dans la constitution ;
- l'extension à 110 communes du modèle dérogatoire des collectivités locales reconnues compétentes (*zugelassene kommunale Träger*), c'est-à-dire exerçant par dérogation l'intégralité des missions d'assistance sociale aux actifs, contre 69 auparavant ;
- disparition des 23 agences locales indépendantes, où la *Bundesagentur für Arbeit* intervenait sur ses compétences propres, sans mutualisation de guichet avec les services communaux ;
- la mise en œuvre d'un système de pilotage et de comparaison de la performance commun entre les différentes structures.

Le nombre total de *Jobcenter* demeure inchangé, à 437 agences.

Les communautés de travail, qui sortent confortées de cette réforme, font l'objet d'une gouvernance renouvée :

- un conseil d'administration (*Trägerversammlung*) composé de représentants de la *Bundesagentur für Arbeit* et des collectivités locales, est compétent pour toutes les décisions relatives à l'organisation et aux ressources humaines ;
- il nomme le directeur du *Jobcenter* (*Geschäftsführer*), en charge des questions opérationnelles et de la production ;
- un conseil consultatif local (*örtlicher Beirat*), composé des parties prenantes du marché du travail (association, chambres consulaires, partenaires sociaux, etc.), formule des avis à l'attention du conseil d'administration sur la politique d'insertion sur le marché du travail ;
- les communautés de travail sont soumises à la double supervision du ministère fédéral du travail et des affaires sociales (BMAS), pour ce qui concerne les compétences dévolues à la *Bundesagentur für Arbeit*, et du *Land*, pour ce qui concerne les compétences dévolues aux communes.

Cette réforme devrait améliorer la coordination des différents acteurs ainsi que la transparence de leur action. Les communes membres des communautés de travail, désormais dénommées « agences communes » (*gemeinsamen Einrichtungen*), devront participer au processus de contractualisation de la performance auquel est astreinte la *Bundesagentur für Arbeit* actuellement. Elles devront également accroître la transparence de leurs résultats par une diffusion systématique d'information (cf. Annexe XI).

En outre, un outil d'analyse des spécificités des bassins d'emploi va être mis à disposition des différents partenaires du SPE et du monde économique afin de promouvoir une compréhension commune des enjeux locaux. Afin de relier les résultats en matière de retour à l'emploi aux caractéristiques structurantes du marché du travail local, un tableau de bord du marché du travail (*Arbeitsmarktmonitor*) a été développé par la *Bundesagentur für Arbeit* et est en cours de déploiement dans les Länder.

Cet outil informatique est composé de quatre modules spécifiques. Un module d'information présente les résultats obtenus en matière de participation sur le marché du travail par catégorie de public. Un module d'interprétation corrèle ces résultats aux principales caractéristiques du bassin d'emploi et de la population active, en proposant une approche comparative au niveau fédéral. Un module d'innovation propose un forum de recensement des bonnes pratiques et des initiatives mises en œuvre dans différentes régions. Enfin, un module d'interaction facilite le contact et la conduite de projets coordonnés entre les différents utilisateurs au niveau local.

Cet outil a vocation à améliorer la coordination entre les parties prenantes du SPE et les acteurs économiques au niveau local, à partir d'un diagnostic partagé sur l'évolution de l'offre de travail sur le bassin d'emploi, les caractéristiques de la main d'œuvre locale et les mesures envisageables afin d'améliorer la participation sur le marché du travail.

2.3. La Bundesagentur für Arbeit est caractérisée par une gouvernance tripartite

La gouvernance de la Bundesagentur für Arbeit est fondée sur un tripartisme strict. Au niveau national, son conseil d'administration comprend, à part égale, des représentants des salariés, des employeurs et des représentants de l'État fédéral et des Länder. Le conseil d'administration adopte les statuts et le budget annuel de l'agence. Il détermine et assure le suivi de ses objectifs stratégiques. Ce faisant, il s'assure de l'efficacité de la politique de l'emploi qu'elle met en œuvre. Il supervise les travaux du comité exécutif. Il peut commanditer des audits internes et externes.

Au niveau local, chaque agence dispose d'un conseil d'administration tripartite dont la composition est similaire.

2.4. L'externalisation des activités de placement vers des organismes privés a progressé mais reste modérée

Introduite à la fin des années 1990, l'externalisation des activités de placement relève aujourd'hui de deux dispositifs principaux (cf. Annexe 9) :

- ♦ **l'orientation du demandeur d'emploi vers un tiers par le conseiller**, dispositif créé en 2002 sous la dénomination de délégation du placement à un tiers (*Beauftragung Dritter mit der Vermittlung*) ;
- ♦ **les bons de placement** (*Vermittlungsgutschein*), qui sont proposés aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 6 semaines ; dans ce cas, le demandeur d'emploi a la possibilité de recourir à un service d'encadrement professionnel du privé de son choix. Ce service est rémunéré forfaitairement à hauteur de 2 000 € versée par l'Agence fédérale lors du retour à l'emploi. Les bons de placement constituent un droit pour les demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage contributive (SGB III) et peuvent être accordés aux demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité (SGB II) avec l'accord de leur conseiller.

Le recours aux prestations des OPP est proche de celui constaté en France (cf. Annexe 10). Depuis 2004, entre 185 000 et 330 000 demandeurs d'emploi sont orientés vers un opérateur privé de placement. Entre 50 000 et 68 000 bons de placement sont utilisés par an⁶.

⁶ S. Bernhard, Th. Kruppe, « Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose, oft ausgegeben und selten eingelöst », *IAB-Kurzbericht*, n°21, 2010.

3. Au Royaume-Uni, le SPE est marqué par la prépondérance d'un opérateur public national et par le recours croissant aux prestations externalisées

Le SPE britannique se caractérise par un degré relativement élevé de centralisation. Agissant avant la crise économique dans un contexte de faible chômage et de taux d'emploi de la population élevé, il a été confronté à une augmentation très sensible du nombre de demandeurs d'emploi depuis 2008.

Encadré 5 : Eléments de contexte sur le chômage au Royaume-Uni

Caractérisé avant la crise par un des taux de chômage les plus faibles de l'Union européenne, le Royaume-Uni a connu depuis 2008 une hausse significative du chômage, qui s'élève à 7,9 % de la population active en juillet 2010 (Eurostat). Le nombre de chômeurs au sens du BIT s'élève à 2,44 millions de personnes en moyenne mensuelle de janvier à juillet 2010. Le nombre de chômeurs bénéficiaires de l'allocation chômage (*Jobseeker's allowance*) s'élève à 1,54 millions de personnes en moyenne de janvier à août 2010.

En raison de la crise, le taux de chômage a augmenté de manière importante au Royaume-Uni, passant de 5,3 % en 2007 à 7,6 % en 2009, soit une hausse de 2,3 points. La sortie de crise n'est pas accompagnée par un reflux rapide du chômage, qui demeure stable sur un an et supérieur de 2,5 points au taux de chômage enregistré en 2007.

Si la part du chômage de longue durée, qui s'élève à 24,5 % du nombre total de chômeurs en 2009, est la plus faible des trois pays étudiés, le taux de chômage des jeunes (19,1 %) se situe en revanche à un niveau supérieur à celui de l'Allemagne (10,4 %) mais inférieur au niveau français (23,5 %).

Tableau 4 : Fiche signalétique du marché du travail et la politique de l'emploi au Royaume-Uni

Taux de croissance du PIB, en %		Population active, en milliers		Taux d'emploi, en % pop active		Nombre de chômeurs indemnisés (allocation chômage contributive et non contributive uniquement)	
2008	-0,10	2009	31 240,19	2009	73,90	2010	1 456 023
2009	-5,00	France = base 100	110	France = base 100	106	France = base 100	33
2010	1,80						

Taux de chômage, en % pop active		Nb de demandeurs d'emploi (BIT, moyen, en milliers)		Part des chômeurs de longue durée (+ 12 mois)		Taux de chômage des jeunes (18-24 ans)	
2008	5,60	2008	1 752,50	2009	24,50	2009	19,10
2009	7,60	2009	2 363,10	France = base 100	70	France = base 100	81
2010	7,80	2010	2 438,29				

Source : Eurostat, OCDE, Office for National Statistics.

3.1. L'opérateur public national *Jobcentre plus* assure seul l'essentiel des missions du SPE britannique

3.1.1. *Jobcentre plus*, né de la fusion de l'*Employment Service* et de la *Benefits Agency* en 2002, assure un large éventail de missions aux actifs, incluant le placement et l'indemnisation des demandeurs d'emploi

Jobcentre plus, opérateur public national du SPE britannique, est né de la fusion en avril 2002 de l'ancien service de l'emploi (*Employment Service*) et de l'agence d'indemnisation (*Benefits Agency*). Le service de l'emploi, doté d'un réseau d'agences propre (*jobcentres*), assurait l'inscription du demandeur d'emploi, le contrôle des critères d'éligibilité à l'obtention d'une allocation chômage, le suivi et le placement du demandeur d'emploi, la collecte et la diffusion des offres. L'agence d'indemnisation était dotée de son propre réseau de bureaux de sécurité sociale (*social security offices*).

Le large périmètre de *Jobcentre plus*, qui assure un vaste ensemble de missions d'assistance, d'accompagnement et d'indemnisation aux actifs, en fait l'opérateur le plus intégré des trois pays étudiés. *Jobcentre plus* assure, outre les missions centrales du SPE (accompagnement et indemnisation des demandeurs d'emploi, collecte d'offres d'emploi auprès des employeurs), l'indemnisation et le suivi des bénéficiaires de la plupart des allocations de solidarité versées par l'État aux personnes en âge de travailler : allocation de décès et de veuvage (*bereavement allowance, widow's benefit*), allocation d'incapacité (*incapacity benefit*), allocation de revenu minimal aux inactifs (*income support*) et allocations d'accident du travail.

Le regroupement des missions d'assistance aux personnes en âge de travailler au sein d'un même opérateur a constitué une étape importante de l'activation de la politique sociale au Royaume-Uni. Cette politique d'activation (*welfare to work*), inspirée des réformes du *workfare* conduites aux États-Unis à la fin des années quatre-vingt dix, a été introduite à partir de 1997 par le gouvernement travailliste. Elle a été accompagnée du lancement, à partir de 1998, des programmes d'accompagnement et de placement intitulés « Nouvelle Donne » (*New Deal*), qui ont renforcé l'accompagnement des chômeurs de longue durée ou des publics éloignés du marché du travail en vue d'accélérer leur retour à l'emploi.

Jobcentre plus ne dispose cependant pas d'une compétence exclusive sur l'ensemble du périmètre de l'assistance sociale. Tandis que les allocations logement sont gérées par les collectivités locales (*councils*), les allocations familiales (*child credit*) et la prime pour l'emploi (*working tax credit*) sont versées directement par l'administration fiscale.

Le budget de fonctionnement de *Jobcentre plus* s'est élevé, pour l'exercice budgétaire 2009-2010⁷, à 3,74 milliards de livres, soit 4 205,44 M€⁸. Les dépenses d'indemnisation gérées par *Jobcentre plus*, qui incluent l'assurance chômage aux côtés de douze autres allocations destinées aux personnes en âge de travailler, dont des allocations non activées, ne sont pas intégrées dans le budget de *Jobcentre plus* mais comptabilisées dans le budget du ministère du travail et des retraites. Elles s'élèvent à 25,8 Md£ en 2009 (28,95 Md€).

⁷ Au Royaume-Uni, l'exercice budgétaire court du 1^{er} avril de l'année n au 31 mars de l'année n+1.

⁸ Le taux de conversion utilisé dans l'ensemble des annexes correspond au taux de change annuel moyen euro – livre sterling publié par Eurostat pour l'année considérée.

3.1.2. Le processus de fusion a donné naissance à une organisation plus efficiente, aujourd'hui parvenue à maturité

Le processus de fusion, aujourd'hui parvenu à son terme, a globalement donné satisfaction. Achevée en 2007, date à laquelle 99 % des nouvelles agences étaient opérationnelles, la fusion du service de l'emploi et de l'agence d'indemnisation chômage dans *Jobcentre plus* a été évaluée à plusieurs reprises par des enquêtes du *National Audit Office*. Il en ressort que l'offre de services aux demandeurs d'emploi a été améliorée, avec une augmentation de 2,2 millions du nombre d'entretiens effectués. La gestion de l'opérateur a été modernisée, notamment par le déploiement d'un nouveau système de suivi des clients et par la refonte des processus de gestion de l'indemnisation. La satisfaction des clients est élevée, évaluée à 86 % en 2008⁹. La gestion des flux a été améliorée.

Les économies générées par la fusion ont plus que compensé le coût de sa mise en œuvre (roll-out). Estimé en 2002 à 2,2 Md£ (3,49 Md€ en 2002¹⁰), le coût total de la réorganisation s'est élevé, de 2002 à 2007, à 1,85 Md£ (2,71 Md€ en 2007), soit une économie de 314 M£ (460 M€ en 2007) par rapport au budget anticipé.

Les économies générées en fin de fusion sont évaluées à 1 Md£ en année pleine. 620 M£ (905 M€ en 2007) ont été économisées annuellement en matière d'indemnisation, du fait d'un retour plus rapide des chômeurs à l'emploi. Des économies de fonctionnement ont été générées, à hauteur de 280 M£ (409 M€ en 2007) en année pleine :

- ♦ le réseau d'agences a été rationalisé, avec une réduction du nombre d'agences de 1 500 à 1 000, puis à 865 implantations. La rationalisation immobilière a permis une économie de 135 M£ (197 M€) par an à partir de 2006-2007 ;
- ♦ la propriété immobilière de *Jobcentre plus* a été transférée à une foncière privée, *Land Security Trillium*, qui était déjà propriétaire des biens immobiliers du *department of social security* depuis 1998 en vertu d'un partenariat public-privé (*PRIME contract*), étendu à *Jobcentre plus* en décembre 2003 par le ministère du travail et des retraites ;
- ♦ 100 M£ (146 M€) ont été économisées par l'amélioration de la lutte contre la fraude.

3.1.3. Le modèle organisationnel de *Jobcentre plus* est caractérisé par une forte spécialisation des unités opérationnelles

Outre un réseau d'agences locales ouvertes au public (865 *Jobcentres*), l'opérateur dispose de :

- ♦ 31 centres de contact (*Contact centres*), qui sont des plateformes d'appel téléphonique assurant une fonction d'accueil (premier contact avec le demandeur d'emploi, orientation et information tout au long de son parcours) et de collecte d'offres d'emploi ;
- ♦ 79 centres de traitement des allocations (*Benefit Delivery Centres*), qui ont en charge l'instruction des demandes d'indemnisation et le suivi des bénéficiaires ; chaque centre est en contact avec une quinzaine d'agences ouvertes au public.

⁹ National Audit Office, *The roll-out of the Jobcentre Plus Office network*, février 2008.

¹⁰ Taux de change annuel moyen livre/euro de l'année concernée publié par Eurostat.

3.2. Le ministère du travail et des retraites exerce une supervision étroite du service public de l'emploi

Jobcentre plus est rattaché au ministère du travail et des retraites (*Department for Works and Pensions - DWP*), dont les compétences incluent la gestion de la plus grande partie des prestations sociales du gouvernement. Ce ministère est né du rattachement au ministère des affaires sociales de la politique de l'emploi, qui relevait auparavant de la compétence du ministère de l'éducation et de l'emploi. La création du DWP est survenue parallèlement à la fusion de l'*Employment service* et de la *Benefits Agency* en 2002. Les compétences du ministère incluent l'ensemble de la politique de l'emploi et de l'assistance sociale, la protection de l'enfance, ainsi que la gestion de l'assurance retraite et du handicap.

En tant qu'agence exécutive, Jobcentre plus est étroitement lié à son ministère de tutelle. Les 65 agences exécutives de l'administration britannique, dont quatre sont rattachées au ministère du travail et des pensions¹¹, disposent d'un budget propre et constituent des entités spécifiques. Contrairement à d'autres opérateurs, tels que les organes publics non-ministériels (*Non-departmental public bodies*), elles sont fonctionnellement intégrées dans le ministère.

Ainsi, Darra Singh, directeur général de *Jobcentre plus* est également membre du conseil exécutif du ministère, qui définit les orientations stratégiques de l'agence. Le ministère assume la responsabilité politique de la gestion de l'agence, dont les comptes sont intégrés au rapport budgétaire annuel du ministère. En outre, certaines fonctions support sont partagées. Le service de la politique de l'emploi (*Employment group*) du ministère assure en propre la gestion des marchés d'externalisation des prestations prescrites par *Jobcentre plus* en matière d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi.

3.3. Les opérateurs privés de placement assurent une part importante de l'offre de services du SPE

Les prestataires privés (dont la moitié sont à but non lucratif) assurent aujourd'hui une part importante des prestations de retour à l'emploi. Le coût annuel des prestations externalisées atteint environ 1 Md£¹².

En 2009, la création du *Flexible New Deal*, programme d'externalisation applicable à tous les demandeurs d'emploi de plus de 12 mois, n'a fait qu'accroître cette tendance. A la fin 2009, le nombre de prestataires se situe dans une fourchette allant de 556 à 677¹³. Près de la moitié des sous-traitants sont des institutions à but non lucratif (*third-sector organisations*).

¹¹ *Jobcentre plus*, l'agence des pensions (*the Pensions*), l'agence du handicap (*the Disability and Carers service*), l'agence d'évaluation des loyers (*the Rent service*).

¹² *DWP commissioning strategy*, Department for Work and Pensions, 2008.

¹³ D. Armstrong, *The Commissioning Strategy : Provider survey on early implementation*, Department for Work and Pensions, research report n°704, 2010.

3.4. *Jobcentre plus* doit coordonner son action avec certains acteurs aux compétences proches

3.4.1. Certains organes gouvernementaux œuvrent dans des secteurs proches du SPE

***Jobcentre plus* ne gère pas les crédits de formation professionnelle, dévolus à une agence exécutive spécifique.** Le financement de la formation professionnelle est effectué par l'agence du financement des compétences (*Skill Funding Agency*), opérateur du ministère des entreprises, de l'innovation et des compétences (*Department for Business, Innovation and Skills*) doté d'un réseau propre.

***Jobcentre plus* doit également coordonner son action avec la politique d'aménagement du territoire et de revitalisation (*Regeneration policy*).** Cette politique, pilotée par le ministère des communautés et des collectivités locales (*Communities and Local Government*) et gérée par plusieurs opérateurs, promeut le développement des bassins économiques les plus en difficulté.

3.4.2. Les collectivités locales contribuent au SPE par des actions diversifiées, parfois soutenues par le gouvernement

Les collectivités locales jouent un rôle important, quoi que difficilement quantifiable, dans l'animation de la politique de l'emploi britannique.

Les collectivités et acteurs locaux concentrent leurs initiatives sur des actions d'information, de coordination et de services aux publics en difficulté. Selon une enquête conduite par Stephen Houghton pour le gouvernement britannique en 2009¹⁴, les principales missions assurées par les collectivités locales et partenariats locaux sont : la planification et la coordination des prestations sociales à destination de différents publics, la conduite d'actions ciblées sur les quartiers en difficulté ou sur les problèmes identifiés localement, l'établissement de partenariats avec des employeurs locaux, l'information du public sur les dispositifs, la coordination et échange de bonnes pratiques avec les autres parties prenantes¹⁵. Cette enquête n'a cependant pas permis de comptabiliser les collectivités locales menant une politique active de soutien aux demandeurs d'emploi.

Les gouvernements centraux, principalement lors les gouvernements travaillistes, ont continuellement encouragé la participation des collectivités locales au SPE depuis les années 1990. Des programmes nationaux sont venus financer les actions locales en faveur de l'emploi.

De 1994 à 2007, le fonds unique de revitalisation (*Single Regeneration Budget*) a co-financé divers projets de développement économique et d'aménagement dans les bassins d'emploi sinistrés. Parmi les projets figuraient des initiatives en matière d'emploi et de formation professionnelle. Ainsi, des soutiens financiers ont pu être accordés à des structures d'information, d'orientation et de placement des demandeurs d'emploi, ainsi qu'à des programmes de formation adossés à des plans de recrutements locaux pour la réalisation de grands projets d'infrastructures¹⁶.

¹⁴ Councillor Stephen Houghton, Claire Dove, Iqbal Wahhab, *Tackling Worklessness : a review of the contribution and role of English local authorities and partnerships*, mars 2009.

¹⁵ Councillor Stephen Houghton, Claire Dove, Iqbal Wahhab, *Tackling Worklessness : a review of the contribution and role of English local authorities and partnerships*, mars 2009.

¹⁶ *Evaluation of the Single Regeneration Budget – A Partnership for Regeneration*. Rapport final, 2007.

Lancée en 2006, l'initiative « **Stratégie urbaine** » (*City Strategy initiative*) a consisté à fédérer, dans quinze villes, les autorités locales, les employeurs, les organismes de sécurité sociale et les services gouvernementaux en charge de l'aménagement du territoire en vue d'établir une stratégie de développement de l'emploi. Chaque groupement s'est vu fixer des objectifs chiffrés d'augmentation du taux d'emploi et de diminution du montant des allocations versées.

Selon une évaluation conduite par le ministère du travail et des retraites en 2010¹⁷, ces groupements de coopération locaux ont eu un impact positif sur la coordination des acteurs de la politique de l'emploi dont ils ont favorisé les synergies. Dans la quasi-totalité des cas, les objectifs de retour à l'emploi fixés n'ont cependant pu être atteints.

Un fonds pour l'emploi des quartiers (*Working Neighbourhoods Fund*) a également été créé en 2008 pour soutenir les actions des collectivités locales en matière d'insertion professionnelle dans les zones défavorisées. Doté de 500 M£ (628 M€) en 2008, ce fonds finance des actions locales de toutes natures, telles que la création de structures d'accompagnement renforcé ou de formation, de pépinières d'entreprises, l'établissement de partenariats avec des recruteurs locaux. Ces actions devaient donner lieu à une coordination de l'ensemble des prenantes de la politique de l'emploi local au travers de partenariats stratégiques locaux (*local strategic partnerships*).

Le gouvernement travailliste a envisagé d'approfondir la décentralisation de la politique de l'emploi en confiant aux collectivités et partenariats locaux certaines compétences exercées par l'État central. Le livre blanc sur la réforme de la politique sociale publié en 2008 par le DWP envisageait une décentralisation accrue et modulaire de la politique de l'emploi aux collectivités et partenaires locaux, allant de la participation de ces partenaires à la définition des programmes du SPE locaux, à la fourniture conjointe de prestations, voire à la décentralisation de la gestion des budgets d'externalisation.

Le rapport de Stephen Houghton sur la contribution des autorités locales à la politique de l'emploi proposait un approfondissement du processus de décentralisation et de partenariat, par l'introduction d'une compétence obligatoire pour les collectivités locales de diagnostic et de coordination de la politique locale de l'emploi, une simplification de la gouvernance des instruments existants, notamment au travers de budgets locaux uniques d'intervention intégrant financement étatique et financements locaux. Le rapport invitait également les collectivités locales à intégrer l'objectif de promotion de l'emploi dans la gestion de leurs propres ressources humaines.

3.5. Le nouveau gouvernement de coalition a l'intention d'étendre l'externalisation du suivi des demandeurs d'emploi et de réformer en profondeur l'indemnisation du chômage

La nouvelle politique de l'emploi du gouvernement de coalition formé en mai 2010 par le parti conservateur et le parti libéral est marquée par une forte réduction de la dépense sociale (Encadré 6). La contrainte budgétaire influence fortement le programme du nouveau gouvernement, qui a annoncé, dans sa revue budgétaire (*spending review*) publiée en octobre 2010¹⁸, une réduction de 19 % de la dépense publique sur cinq ans (hors dépense de santé et d'aide au développement) afin de supprimer le déficit structurel à l'issue de cette période. La réduction de dépenses d'allocation de sécurité sociale, d'un montant prévisionnel de 7 Md£ par an à l'horizon 2015, contribue à cet objectif.

¹⁷ A. E. Gree, D. Adam, Ch. Hasluck, *Evaluation of Phase 1 City Strategy*, Department for Work and Pensions, Research report n°639, 2010.

¹⁸ HM Treasury, *Spending Review*, octobre 2010.

Les mesures de politique de l'emploi annoncées demeurent cependant dans la continuité des réformes engagées par le gouvernement travailliste. Introduite en 1997 par le gouvernement de Tony Blair, l'activation des dépenses sociales et la lutte contre l'assistanat demeurent les principaux objectifs de la nouvelle coalition. Les mesures annoncées seront mises en œuvre par David Freud, secrétaire d'État à la réforme sociale, qui avait déjà développé ses propositions dans le cadre d'un rapport sur l'évolution de la politique sociale commandé par le gouvernement travailliste en 2007¹⁹.

Encadré 6 : La politique de l'emploi dans la revue budgétaire (*Spending Review*) d'octobre 2010

Conformément au programme de coalition adopté le 11 mai 2010, **la revue budgétaire présentée par le gouvernement de coalition en octobre 2010 prévoit une réduction massive de la dépense publique**, évaluée à 81 Md£ (94 Md€) sur la période 2010-2015 pour l'ensemble du budget de l'État, soit une réduction de 8 % des dépenses en termes réels, ou de 19 % hors dépense de santé et d'aide au développement.

Le périmètre des dépenses sociales est significativement réduit. Le gouvernement annonce ainsi avoir recherché un nouveau compromis entre services publics généraux et dépenses sociales, qui soit plus favorable aux premiers et qui conduise à une diminution, en termes réels, des secondes. La réforme du système d'allocation est ainsi supposée générer une économie prévisionnelle annuelle de 7 Md£ à l'horizon 2014-2015.

Les mesures adoptées sont conformes au programme du gouvernement de coalition, centrées sur la simplification de l'État providence, la lutte contre l'assistanat et la concentration des moyens sur les publics les plus désavantagés.

La revue budgétaire confirme ainsi la fusion des allocations aux actifs au sein d'une nouvelle allocation, **le « crédit universel »** (*universal credit*), versée sur condition de ressources et ne désincitant pas à la reprise d'une activité.

Un **programme d'accompagnement unique des demandeurs d'emploi** éloignés du marché du travail, le « programme pour l'emploi » (*work programme*) se substituera à la plupart des programmes d'accompagnement existants. Ce programme, qui fera largement appel aux compétences du secteur privé, doit permettre une activation étendue des allocations sociales.

La **conditionnalité des allocations est renforcée**, avec l'introduction de conditions de ressources pour l'attribution des allocations familiales, l'introduction d'une limite de durée dans le versement de l'allocation d'emploi et de soutien (*Employment and Support Allowance*), le plafonnement du montant total maximal d'allocations sociales. La dépense afférente à l'allocation logement est réduite de 10 % par an.

La revue budgétaire confirme **l'avancement de l'âge de départ à la retraite** de 65 ans à 66 ans à l'horizon 2018-2020.

Enfin, une rationalisation accrue des services support et des politiques d'intervention du ministère du travail et des retraites doit permettre une **diminution de 40 % de ses frais de fonctionnement** à l'horizon 2014-2015.

Des dépenses nouvelles sont ponctuellement envisagées : un budget de 2 Md£ est prévu pour la mise en œuvre du crédit universel ; une garantie de revalorisation minimale des retraites est introduite ; l'allocation grand froid (*Cold Weather Payments*) est pérennisée.

¹⁹ David Freud, *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work - an independent report to the Department for Work and Pensions*, 2007.

3.5.1. L'externalisation des demandeurs d'emploi va être étendue et rationalisée dans un programme unique pour l'emploi (*Work programme*)

Un programme externalisé unique, le *Work programme*, se substituerait à l'ensemble des programmes d'accompagnement existants, qui sont spécialisés par public. Ce programme devrait être proposé aux demandeurs d'emploi à un stade de leur prise en charge beaucoup plus précoce que dans le système actuel (cf. Annexe 10).

En promouvant le programme pour l'emploi, le gouvernement reprend à son compte le projet de programme d'accompagnement unique pour les bénéficiaires de l'allocation chômage et des allocations d'incapacité envisagé par le gouvernement travailliste dans son livre blanc sur la réforme de la politique sociale de 2008²⁰. Le gouvernement travailliste prévoyait également d'intéresser les prestataires extérieurs en fonction des économies d'indemnisation générées par le retour à l'emploi des chômeurs qui leur sont confiés.

3.5.2. L'allocation chômage va être intégrée à une allocation unique aux personnes en âge de travailler

La création du crédit universel, nouvelle allocation unique pour les personnes en âge de travailler, qu'elles soient actives ou inactives, vise à rationaliser le système d'allocation et à éliminer les trappes à inactivité. Annoncé dans le programme de coalition, le crédit universel a été présenté par Iain Duncan Smith, ministre du travail et des retraites, le 11 novembre 2010. Le crédit universel doit permettre de simplifier radicalement le système d'allocations sociales, tout en renforçant les incitations financières à la reprise d'activité.

Le crédit universel, qui constitue en réalité un revenu minimum universel, sera versé indifféremment aux personnes en emploi et au chômage en fonction de leur niveau de revenus. Le barème sera établi de manière à supprimer tout effet de seuil et à assurer une progression continue des revenus, proportionnellement aux nombres d'heures travaillées.

Le crédit universel va conduire ainsi à la disparition partielle de l'actuelle allocation chômage. La nouvelle allocation fusionnera la partie de l'allocation chômage (*Jobseeker's allowance*) versée en fonction des revenus, le complément de revenu (*Income Support*), l'allocation d'emploi et de soutien (*Employment and Support Allowance*), l'allocation logement (*Housing benefit*), la prime pour l'emploi (*Working tax credit*) et le crédit d'impôt d'éducation (*Child tax credit*). Le crédit universel sera composé d'un montant individuel de base et de compléments couvrant les coûts liés au handicap, à l'éducation d'un enfant ou au logement.

Cependant, l'allocation chômage contributive, versée pendant une période maximale de six mois et dont le montant est proportionnel aux cotisations chômages, ne sera pas intégrée dans le nouveau dispositif.

²⁰ *Raising expectations and increasing support: reforming welfare for the future*, Department for Work and Pensions, décembre 2008.

ANNEXE III

**Les effectifs des services publics
de l'emploi en France, en Allemagne
et au Royaume-Uni (hors sous-traitance)**

SOMMAIRE

1. LES OUTILS DE COMPTABILISATION DES EFFECTIFS DES SPE FRANÇAIS, ALLEMAND ET BRITANNIQUE SONT HETEROGENES.....	1
1.1. L'hétérogénéité des sources fait apparaître un risque sur l'exhaustivité et la fiabilité des données	1
1.2. En France, la comptabilisation des effectifs repose essentiellement sur des enquêtes temps approchées et déclaratives	2
1.2.1. <i>Les effectifs de Pôle emploi sont dénombrés globalement à travers la base RH mais ventilés entre missions sur la base d'une enquête déclarative ponctuelle et partielle.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>Le recensement des effectifs des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) est effectué à partir du système d'information national Parcours 3.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Les effectifs des maisons de l'emploi ont été évalués par une enquête déclarative ad hoc conduite pour les besoins de la présente enquête.....</i>	<i>8</i>
1.2.4. <i>Les effectifs des collectivités locales contribuant au SPE dans les conditions prévues par le code du travail n'ont pu être évalués par l'enquête engagée auprès du réseau des DIRECCTE.....</i>	<i>9</i>
1.2.5. <i>Les effectifs des caisses d'allocation familiales consacrés à l'indemnisation du revenu de solidarité active sont estimés à partir du coût de gestion de l'allocation</i>	<i>10</i>
1.2.6. <i>Les effectifs des autres acteurs du SPE français ne nécessitent que des retraitements limités</i>	<i>10</i>
1.3. En Allemagne, les effectifs de la Bundesagentur für Arbeit sont ventilés sur la base d'un système de comptabilité budgétaire par grandes masses, tandis que les effectifs des collectivités locales sont approchés par enquête	11
1.3.1. <i>Les effectifs de la Bundesagentur für Arbeit ont été répartis à partir de la base de gestion du personnel</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>Les effectifs des Länder et des communes ne sont que partiellement inclus dans le décompte</i>	<i>12</i>
1.3.3. <i>Les deux régimes d'assurance chômage sont dotés d'effectifs comparables</i>	<i>14</i>
1.4. Au Royaume-Uni, les effectifs de Jobcentre plus sont ventilés par un outil d'analyse du temps de travail précis et développé	15
2. LES EFFECTIFS GLOBAUX DU SPE FRANÇAIS SONT PROCHES DES EFFECTIFS DU SPE BRITANNIQUE ET NETTEMENT INFÉRIEURS AUX EFFECTIFS DU SPE ALLEMAND.....	15
2.1. Le décompte des effectifs totaux des SPE est effectué par addition des effectifs rattachés au périmètre du SPE des différents acteurs identifiés	15
2.1.1. <i>En France, les effectifs de huit organismes sont comptabilisés.....</i>	<i>16</i>
2.1.2. <i>En Allemagne, les effectifs de quatre types d'acteurs sont comptabilisés.....</i>	<i>16</i>
2.1.3. <i>Au Royaume-Uni, les effectifs de deux institutions sont comptabilisés.....</i>	<i>17</i>

2.2. Les effectifs du SPE français hors sous-traitance se situent dans une position intermédiaire en valeur absolue mais sont inférieurs à ceux des SPE britanniques et allemands s'ils sont rapportés au nombre de chômeurs au sens du BIT.....	17
2.2.1. <i>En valeur absolue, les effectifs des SPE français et britannique hors sous-traitance représentent moins de la moitié des effectifs du SPE allemand.....</i>	17
2.2.2. <i>Rapportés au nombre de chômeurs au sens du BIT, les effectifs du SPE français hors sous-traitance sont proches des effectifs du SPE britannique mais très inférieurs à ceux du SPE allemand.....</i>	17
3. LE DECOMPTE PAR MISSION FAIT APPARAÎTRE, D'APRÈS LES SOURCES UTILISÉES, DES AFFECTATIONS TRÈS DIFFÉRENTES DES MOYENS HUMAINS ENTRE LA FRANCE, LE ROYAUME-UNI ET L'ALLEMAGNE	19
3.1. Un décompte des effectifs par fonction facilite la comparaison des processus métiers des SPE mais est fortement affecté par les incertitudes liées à une ventilation précise des effectifs.....	19
3.2. La comparaison des effectifs hors sous-traitance en valeur absolue fait ressortir une priorité plus nette apportée par le Royaume-Uni et l'Allemagne à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.....	20
3.3. La confrontation des effectifs pondérés par différents indicateurs de productivité apparente montre que le SPE français est le moins doté en effectifs pour toutes les missions, à l'exception de l'offre de services aux employeurs.....	22
4. LA VENTILATION DES EFFECTIFS RESIDUELS, PRINCIPALEMENT CONSTITUÉS D'EFFECTIFS SUPPORT, NE REMET PAS EN CAUSE LES CONSTATS DECOULANT DE LA COMPARAISON DES EFFECTIFS DES QUATRE MISSIONS OPERATIONNELLES.....	23

PIECE JOINTE :

- ◆ Décompte des effectifs des SPE en France, en Allemagne et au Royaume-Uni (hors sous-traitance)

Annexe III

L'annexe 1 a rappelé que le décompte des effectifs des services publics de l'emploi (SPE) étudiés suscitait plusieurs difficultés méthodologiques, impliquant :

- ♦ un recentrage du décompte sur l'échantillon restreint de pays étudiés (France, Allemagne, Royaume-Uni), seuls pays pour lesquels une décomposition précise des effectifs a pu être reconstituée, moyennant quelques ajustements afin d'en assurer la comparabilité (1) ;
- ♦ un décompte global des moyens humains mis à disposition du SPE (2) ;
- ♦ un décompte des effectifs par mission du SPE permettant de dépasser la diversité des paysages institutionnels (3).

Une catégorie d'effectifs résiduels est introduite afin de prendre en compte les effectifs de support et de supervision, et de boucler le décompte des effectifs du SPE par mission (4).

Ce décompte des effectifs du SPE est effectué hors sous-traitance, compte tenu des difficultés méthodologiques associées au recensement des budgets de sous-traitance et des effectifs employés par les sous traitants, évoquées dans les annexes 1 et 9.

1. Les outils de comptabilisation des effectifs des SPE français, allemand et britannique sont hétérogènes

1.1. L'hétérogénéité des sources fait apparaître un risque sur l'exhaustivité et la fiabilité des données

Les sources utilisées pour effectuer le décompte des effectifs des SPE français, allemand et britannique ne sont pas de nature et de fiabilité identiques selon les opérateurs et selon les pays. **Deux risques méthodologiques spécifiques apparaissent.**

En premier lieu, l'exhaustivité du décompte est parfois perfectible. L'ensemble des acteurs du SPE n'est pas toujours identifié ou le décompte de leur effectif n'est pas nécessairement disponible (*cf.* Annexe 1). Le risque d'exhaustivité concerne plus particulièrement les collectivités locales et les partenaires locaux du SPE, tels que les organismes professionnels ou consulaires, dont il n'existe aucune cartographie et comptabilisation des effectifs dans aucun des trois pays.

Il n'est pas possible de quantifier précisément le risque de non-exhaustivité des données. En ce qui concerne le décompte par mission :

- ♦ le risque est limité pour la mission d'indemnisation assurantielle, activité exclusive des opérateurs publics principaux dans les trois pays étudiés ;
- ♦ le risque est plus élevé pour les missions d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'emploi ou de service aux entreprises, qui peuvent être mises en œuvre par une multiplicité d'acteurs.

En second lieu, la fiabilité des données est inégale selon les sources utilisées.

Le recensement des effectifs s'appuie, autant que possible, sur des outils de gestion des ressources humaines informatisés, utilisés par les institutions considérées. C'est notamment le cas pour les opérateurs principaux, Pôle emploi en France, *Jobcentre plus* au Royaume-Uni et *Bundesagentur für Arbeit* en Allemagne.

Cependant, **le recensement des effectifs de plusieurs catégories d'acteurs,** lorsqu'il a été possible, notamment pour les collectivités locales, les structures juridiquement indépendantes des opérateurs publics ou fonctionnant en réseau (associations, par exemple), **repose sur des méthodes moins robustes,** telles que des enquêtes ponctuelles, des estimations forfaitaires à partir des coûts budgétaires ou des extrapolations.

La répartition analytique des effectifs s'appuie sur des instruments de ventilation des effectifs sensiblement différents et qui ne présentent pas le même degré de fiabilité. La ventilation des effectifs de Pôle emploi par mission, réalisée sur la base d'une enquête, apparaît la plus fragile (cf. 1.2 ci-dessous).

Une mesure indicative du niveau de fiabilité est proposée pour chaque source (Tableau 1). La cotation utilisée distingue l'outil de comptabilisation utilisé (progiciel de gestion, enquête, retraitement de données non RH) et les méthodes employées. L'indicateur de fiabilité est appliqué systématiquement aux données utilisées dans le décompte des effectifs du SPE, au niveau global (en pièce jointe) et par mission (annexes 4 à 7).

Tableau 1 : Échelle de fiabilité des données de recensement des effectifs utilisées

Outil de recensement	Méthode de recensement	Indicateur de fiabilité
Progiciel de gestion/base RH	Décompte du temps d'activité effectif	5
Progiciel de gestion/base RH	Décompte du temps d'activité effectif, retraitement par proratisation ou extrapolation	4
Progiciel de gestion/base RH	Affectation statutaire ou forfaitaire des agents	
Progiciel de gestion/base RH avec retraitement	Affectation statutaire ou forfaitaire des agents, retraitement par proratisation ou extrapolation	3
Enquête ponctuelle sans retraitement	Décompte ponctuel et exhaustif des ressources, affectation déclarative des agents aux activités	
Enquête ponctuelle avec retraitement	Décompte du temps d'activité effectif, retraitement par proratisation ou extrapolation	2
Retraitement de données non RH	Affectation statutaire ou forfaitaire des agents	1

Source : IGF.

1.2. En France, la comptabilisation des effectifs repose essentiellement sur des enquêtes temps approchées et déclaratives

1.2.1. Les effectifs de Pôle emploi sont dénombrés globalement à travers la base RH mais ventilés entre missions sur la base d'une enquête déclarative ponctuelle et partielle

1.2.1.1. Le décompte total des effectifs de Pôle emploi provient du SIRH de l'opérateur

Le dénombrement global des effectifs de Pôle emploi utilisé par la mission est tiré du système d'information des ressources humaines (SIRH) de l'opérateur. Celui-ci résulte de la juxtaposition des bases RH de l'ANPE et des Assédic. Le tableau de bord RH de juin 2010 comptabilise 51 590 agents inscrits soit 48 110,21 ETP. L'effectif inscrit et payé s'élève à 46 576,51 ETP.

Ce chiffre est proche des effectifs inscrits en loi des finances initiale pour 2010, qui s'élèvent à 46 533 ETP. Il est légèrement inférieur à la prévision d'exécution pour l'année 2010, mentionnée dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initial 2011 (47 222 ETP)¹.

¹ Cf. Projet annuel de performance de la mission « Travail et emploi » 2011. Ces chiffres incluent les emplois hors plafond (au nombre de 2 680 dans le PLF pour l'année 2011 et la prévision d'exécution 2010).

Annexe III

Par cohérence avec le recensement des effectifs effectués à l'étranger, qui s'appuie sur les données des SIRH des opérateurs pour un mois donné (effectif inscrit et payé en juillet 2010 pour le Royaume-Uni et en août 2010 pour l'Allemagne), le chiffre retenu pour Pôle emploi correspond à l'effectif inscrit et payé le 30 juin 2010 (46 576,51 ETP) communiqué par la direction des ressources humaines de Pôle emploi.

Le SIRH de Pôle emploi offre notamment une ventilation des agents :

- ♦ par statut, distinguant les agents de droit privé (34 724,06 ETP inscrits à la fin juin 2010) et agents contractuels de droit public² (13 386,15 ETP) ;
- ♦ par fonctions d'emploi, selon deux classifications distinctes en fonction du statut d'origine : les emplois des agents de droit public sont positionnés sur une grille indiciaire, tandis que les emplois des agents de droit privé sont positionnés sur une grille de classification annexée à la convention collective nationale du 21 novembre 2009, chaque agent étant affecté au minimum au coefficient de base de l'emploi générique détenu (art. 11 de la convention).

La ventilation des agents proposée par le SIRH (Tableau 2) n'a pu être utilisée dans le cadre de l'analyse par mission du SPE proposée dans le présent rapport, la classification par fonctions d'emploi tirée du SIRH ne restituant pas l'affectation opérationnelle des agents.

En premier lieu, la classification existante des fonctions d'emploi ne présente pas une granularité suffisante. Les fonctions métiers utilisées par l'actuel SIRH sont en effet insuffisamment précises, notamment pour les agents en charge de l'accueil, de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de l'indemnisation, qui sont intégrés indistinctement à la fonction « Allocataires » pour les agents de statut privé et à la fonction « Conseil à l'emploi » pour les agents de statut public.

En second lieu, l'affectation des agents aux fonctions est incertaine et mouvante. Le transfert d'une majorité d'agents de droit public vers le statut de droit privé a conduit à la réaffectation de ces personnels sur une nouvelle grille indiciaire de rémunération, dite « grille de classification » (art. 11 de la convention collective nationale du 21 novembre 2009), qui ne comporte que des catégories d'emploi génériques³. Dans le SIRH, les personnels transférés sont ventilés dans la classification issue des Assédic qui n'a pas été actualisée, certaines fonctions présentant un caractère transitoire, notamment les fonctions « Support appui gestion » et « Management support ».

Tableau 2 : Effectifs de Pôle emploi inscrits en juin 2010, par filière et fonction selon le SIRH

Filière	Fonction	Effectif inscrit (ETP)
Privé	Service aux affiliés (recouvrement)	1 577,96
	Service aux allocataires	27 314,50
	Données comptables et financières	476,35
	Contrôle de gestion – audit – organisation	819,17
	Information et communication	776,27
	Informatique	1 198,31
	Juridique et contentieux	273,00
	Ressources humaines	797,13
	Services généraux	611,17
	Données statistiques	170,40
	Support appui gestion	669,20

² Agents régis par le décret n°2003-1270 du 31 décembre 2003 modifié par le décret du 19 septembre 2009.

³ Agent qualifié (coefficient 170), agent hautement qualifié (180), technicien qualifié (200), technicien hautement qualifié (210 à 230), technicien expérimenté (230 à 260), professionnel ou encadrant (250 à 310), professionnel ou encadrant qualifié (280 à 310), professionnel ou encadrant hautement qualifié (300 à 325), professionnel ou encadrement confirmé (350 à 400), professionnel ou encadrant expérimenté (400).

Annexe III

Filière	Fonction	Effectif inscrit (ETP)
	Management support	40,60
	Total privé	34 724,06
Public	Appui et gestion	1 805,95
	Conseil à l'emploi	10 402,30
	Encadrement supérieur	72,20
	Management opérationnel	1 027,60
	Système information	78,10
	Total public	13 386,15
Ensemble		48 110,21

Source : Pôle emploi.

1.2.1.2. En l'absence d'un système opérationnel d'analyse de l'activité, Pôle emploi a conduit une enquête ponctuelle afin de dénombrer et de ventiler ses effectifs de production sur cinq processus métiers principaux

La fusion de l'ANPE et des Assédic a conduit à une perte d'information en matière d'analyse des activités opérationnelles. Avant la fusion de 2008, l'Unédic bénéficiait d'un système d'information relativement mature incluant une comptabilité analytique. De son côté, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) s'appuyait sur une enquête budget-temps basée sur une compilation mensuelle des plannings, qui s'apparentait plus à une comptabilité de gestion.

A ce jour, Pôle emploi ne dispose pas d'une comptabilité analytique unifiée, qui est en cours de déploiement, conformément au titre 3 de la convention tripartite qui prévoit « un dispositif de pilotage par la performance », intégrant notamment « la définition pour chacun des grands processus (...) des outils de comptabilité analytique ».

Dans l'attente du déploiement d'une comptabilité analytique reposant sur la méthode ABC (Activity Based Costing), prévu en 2011-2012, Pôle emploi a mis en œuvre le modèle « charges-ressources », outil d'analyse et d'aide à la décision en vue de l'allocation des ressources humaines et budgétaires pour la couverture des besoins opérationnels.

Dans le cadre du modèle « charges-ressources », il a ainsi été procédé à la comptabilisation des effectifs de production disponibles. Cette comptabilisation, effectuée en équivalents temps plein au 31 mai 2010, a été opérée par une enquête conduite au sein du réseau. Les données recueillies ont été complétées par des éléments précédemment connus des enquêtes budget-temps de l'ANPE et par dire d'experts.

L'enquête distingue les effectifs permanents et les effectifs en contrat à durée déterminée. Les résultats sont présentés dans une matrice filière métier – processus :

- ♦ les effectifs sont d'abord classés dans les filières métier suivantes : « socle », « intermédiation », « indemnisation », « bi-compétence » (pour le personnel polyvalent sur les métiers de l'intermédiation et de l'indemnisation) ;
- ♦ ces effectifs sont ensuite ventilés sur cinq processus de production fondamentaux (cf. Tableau 3).

Annexe III

Tableau 3 : Processus de production du modèle « charges-ressources » et actes métiers associés

Processus de production	Actes métiers associés
DE1 – Prendre en charge le demandeur d'emploi	▪ Initialiser le dossier client ▪ Réaliser l'entretien unique ▪ Instruire la demande d'allocation
DE1 – Gérer le dossier du demandeur d'emploi	▪ Gérer administrativement le dossier client demandeur d'emploi ▪ Gérer les périodes de travail ▪ Gérer les incidents ▪ Gérer les contentieux
DE2 – Accompagner le DE	▪ Suivre et mettre en œuvre le plan d'action partagé ▪ Déléguer le suivi et la mise en œuvre du plan d'action partagé ▪ Réaliser les prestations en interne ▪ Sous traiter les prestations ▪ Gérer et verser les aides au demandeur d'emploi
E1 – Capter et satisfaire les besoins en recrutement des entreprises	▪ Réaliser les démarches de prospection ▪ Identifier le besoin, négocier l'offre et contractualiser le service ▪ Traiter l'offre et mettre en relation ▪ Réaliser la méthode de recrutement par simulation ▪ Gérer les mesures ▪ Gérer et verser les aides aux entreprises
E2 – Gérer le recouvrement	▪ Gérer les données administratives ▪ Recouvrer les cotisations et les contributions ▪ Gérer les incidents employeurs ▪ Gérer les contentieux employeurs ▪ Gérer les employeurs expatriés

Source : Pôle emploi.

L'enquête comptabilise 31 278,20 ETP en charge de la production au 31 mai 2010 affectés aux processus métiers sur les 46 576 ETP comptabilisés au total le 30 juin par le SIHR. L'effectif d'intermédiation représente environ 50 % de l'ensemble et l'effectif d'indemnisation environ 20 %.

Ont été ajoutés par la mission à ce décompte des ETP en charge de la production les **conseillers d'orientation de l'association française pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**, transférés en avril 2010, dont l'effectif s'élève à **851,92 ETP**.

Ont été également ajoutés à cet effectif de production payé par Pôle emploi les effectifs de production financés par des tiers dans le cadre de dispositifs spécifiques. Il s'agit de la prise en charge des bénéficiaires du RSA et des programmes de convention de reclassement personnalisée (CRP) et de contrat de transition professionnelle (CTP), soit **2 058,30 ETP** au total.

1.2.1.3. L'utilisation des résultats de l'enquête charges-ressources dans le cadre d'une ventilation des effectifs par mission appelle plusieurs précisions et réserves méthodologiques

En premier lieu, la cartographie des processus de Pôle emploi doit être projetée sur la liste des cinq missions du SPE retenues dans le cadre de ce rapport. En effet, certains processus de Pôle emploi, notamment le processus « DE1 – Prendre en charge le demandeur d'emploi » recouvrent plusieurs missions (Tableau 3). L'affectation des effectifs a ainsi été effectuée par combinaison des critères de processus et de filière métiers utilisés dans la matrice d'effectifs du modèle « charges-ressources », selon le tableau de passage ci-dessous (Tableau 4).

Tableau 4 : Tableau de passage de la matrice « Filière-processus » du modèle « Charges-ressources » de Pôle emploi aux quatre missions du SPE retenues par la mission

Matrice de recensement des effectifs du modèle « Charges-ressources »		Mission d'affectation
Filière métier	Processus	
A - Socle	DE1 – Prendre en charge le client DE	Accueil et information
B – Indemnisation	DE1 – Prendre en charge le client DE	Indemnisation
B – Indemnisation	DE1 – Gérer le dossier du client DE	Indemnisation
C – Intermédiation	DE1 – Prendre en charge le client DE	Accompagnement du demandeur d'emploi
C – Intermédiation	DE2 – Accompagner le client DE	Conseil, orientation, placement
C – Intermédiation	E1 – Capter et satisfaire les besoins en recrutement	Service aux employeurs
B+C – Double compétence	DE1 – Prendre en charge le client DE	Accompagnement du demandeur d'emploi (50%) Indemnisation (50%)
B+C – Double compétence	DE1 – Gérer le dossier du client DE	Indemnisation
B+C – Double compétence	DE2 – Accompagner le client DE	Accompagnement du demandeur d'emploi
B+C – Double compétence	E1 – Capter et satisfaire les besoins en recrutement	Services aux employeurs
D – Recouvrement	E2 – Gérer le recouvrement	Support – autres missions opérationnelles

Source : IGF d'après nomenclature Pôle emploi.

En second lieu, les effectifs ETP comptabilisés ne découlent pas d'une analyse rétrospective du temps de travail effectif, mais d'une estimation déclarative du temps-agent. La précision des données obtenues s'en trouve amoindrie ; celles-ci doivent davantage être considérées comme des ordres de grandeur. C'est particulièrement le cas de l'effectif ETP consacré aux services aux employeurs, qui correspond à une quote-part estimée du temps de travail des agents des conseillers – ces derniers étant polyvalents sur les fonctions d'accompagnement du demandeur d'emploi d'une part, de services aux employeurs d'autre part (cf. Annexe 5). La répartition des effectifs entre indemnisation et accompagnement est plus robuste, celle-ci reposant sur deux filières métier distinctes, même si 8 % des effectifs de production sont considérés aujourd'hui comme bi-compétents.

En troisième lieu, la ventilation des effectifs de production résultant de l'enquête « charges-ressources » complétée par les effectifs financés par des tiers fait apparaître un reliquat d'effectif non ventilé de 12 388,09 ETP. Ce reliquat correspond à la différence entre l'effectif inscrit et payé de Pôle emploi (46 576,51 ETP en juin 2010) et l'effectif total de production tel que déterminé par la mission (34 188,42 ETP).

La confrontation du décompte de l'enquête « Charges-ressources » et de la classification des effectifs tirée du SIRH (Tableau 2) laisse supposer que ce reliquat est principalement constitué d'effectifs support et d'encadrement. Ceux-ci peuvent être évalués à 8 815,45 ETP par totalisation des effectifs affectés aux fonctions support et d'encadrement comptabilisés par le SIRH⁴. Ce chiffre doit être considéré avec prudence – en raison des imperfections du SIRH déjà soulignées – mais il n'apparaît pas irréaliste en première approche. Le reste du reliquat, soit 3 572,64 ETP, est plus difficilement identifiable. Il peut résulter :

- ♦ d'effectifs support comptabilisés improprement dans des fonctions de services aux usagers par le SIRH ;
- ♦ ou au contraire, d'un recensement imprécis dans le cadre de l'enquête « charges-ressources » conduisant à une minoration des effectifs de production⁵.

Enfin, les effectifs affectés à l'activité de recouvrement des cotisations chômage à Pôle Emploi ont été conservés dans le décompte et classés dans la catégorie des effectifs résiduels⁶.

1.2.2. Le recensement des effectifs des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) est effectué à partir du système d'information national Parcours 3

Le réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) dispose d'un système d'information centralisé *Parcours 3* permettant d'agréger, au niveau national, des données d'activité, des données budgétaires et des données concernant les ressources humaines des missions. Ces informations sont renseignées par les missions, vérifiées et fiabilisées localement par les DIRECCTE et agrégées annuellement par le Conseil national des missions locales (CNML) en vue de la préparation de son rapport annuel. Les données sont restituées dans l'infocentre ICARE.

Les données utilisées par la mission sont issues du décompte des effectifs au 31 décembre 2009, en équivalent temps plein. La base de données distingue les catégories d'emploi suivantes :

- ♦ les effectifs de production (insertion sociale et professionnelle) sont subdivisés par cadres d'emploi, en chargés d'accueil, conseillers de niveaux 1 et 2 et chargés de projet ;
- ♦ les effectifs support sont subdivisés par fonction, en information et communication, gestion, encadrement.

Au total, au 31 décembre 2009, les missions locales et PAIO employaient 11 049 personnes, soit 9 914,30 ETP.

⁴ Les fonctions retenues sont les suivantes : « Données comptables et financières », « Contrôle de gestion-audit-organisation », « Information et communication », « Informatique », « Juridique et contentieux », « Ressources humaines », « Services généraux », « Données statistiques », « Support appui gestion », « Management support » pour la filière privé ; « Appui et gestion », « Encadrement supérieur », « Management opérationnel » et « Système information » pour la filière publique.

⁵ C'est par exemple le cas des responsables d'équipes opérationnelles.

⁶ En Allemagne et au Royaume-Uni le recouvrement est assuré par les services fiscaux et non par les opérateurs du SPE. Les effectifs de recouvrement ne sont donc pas comptabilisés dans le décompte des effectifs des SPE allemand et britannique. Ils ont été maintenus néanmoins par la mission dans le périmètre du SPE français à la date de l'enquête, étant précisé qu'en 2011, les tâches assurées par ces agents seront transférées aux URSSAF et qu'une diminution des effectifs de Pôle emploi à ce titre est prévue par son projet de budget.

Annexe III

Tableau 5 : Effectifs des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation en 2009

	Effectif en ETP	Insertion				Communication	Gestion	Enca-drement	Autres
		Total	Conseil- lers	Chargés d'accueil	Chargés de projet				
Total France entière	9 914,30	7 286,71	5 561,58	1 082,64	519,60	278,66	986,44	988,16	378,65
	En %	73,5 %	76,3 %	14,9 %	7,1 %	2,8 %	9,9 %	10,0 %	3,8 %

Source : CNML – octobre 2010.

81 % de l'effectif total des missions locales et des PAIO sont inclus et comptabilisés dans le champ du SPE. En effet, l'activité des missions locales inclut des offres de services non directement liées à l'accès ou au retour à l'emploi, telles que les projets de citoyenneté, l'aide au logement, l'accès à la santé ou aux loisirs. Les effectifs globaux, incluant les effectifs de production et les effectifs support, sont donc retraités au prorata des activités d'insertion professionnelle et d'aide au retour à l'emploi des missions locales proprement dites, sur la base du décompte des propositions de service extrait de l'infocentre ICARE pour l'année 2009 (Tableau 6). Ces actes métiers, regroupées dans les catégories « Accès à l'emploi », « Formation » et « Projet professionnel », représentent 80,81 % de l'activité globale des missions locales⁷.

Tableau 6 : Ventilation des propositions de service des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation en 2009

Accès à l'emploi	Citoyenneté	Formation	Logement	Loisirs, sport, culture	Projet professionnel	Santé	Total
41,06 %	9,46 %	22,18 %	3,30 %	1,94 %	17,57 %	4,49 %	100,00 %

Source : CNML – octobre 2010.

1.2.3. Les effectifs des maisons de l'emploi ont été évalués par une enquête déclarative *ad hoc* conduite pour les besoins de la présente enquête

Aucun décompte précis de l'effectif des maisons de l'emploi n'avait été effectué dans la période récente. La mission a donc sollicité une enquête auprès de la DGEFP en août et septembre 2010. Cette enquête, conduite par le réseau déconcentré des DIRECCTE, a eu un taux de retour satisfaisant de 90 %, 184 maisons de l'emploi ayant répondu sur un total de 205 structures. Les effectifs totaux comptabilisés, soit 1 900,25 ETP, ont été ensuite redimensionnés par extrapolation à l'ensemble des structures, ce qui conduit à l'estimation d'un effectif total de 2 117,13 ETP.

Il était demandé dans l'enquête de ventiler les effectifs disponibles sur les deux missions prévues à l'article L. 5313-1 du Code du travail :

- ◆ accueil de premier niveau,
- ◆ autres fonctions.

153 maisons sur 184 maisons répondantes ont fourni la ventilation de leurs effectifs sur ces deux fonctions. Pour les besoins du décompte par mission, **cette ventilation a été étendue par extrapolation à l'ensemble des maisons de l'emploi.** Cette extrapolation impose une réserve méthodologique sur la totale fiabilité de l'effectif global obtenu.

⁷ Ce retraitement forfaitaire repose sur les sources utilisées par le rapport sur les missions locales réalisé par l'IGF en 2010.

Les effectifs mis à disposition par Pôle emploi et des missions locales ont été décomptés des effectifs payés de ces deux structures, après retraitement par extrapolation sur l'ensemble de l'échantillon, puis sur la France entière.

1.2.4. Les effectifs des collectivités locales contribuant au SPE dans les conditions prévues par le code du travail n'ont pu être évalués par l'enquête engagée auprès du réseau des DIRECCTE

Afin d'évaluer les effectifs affectés par les collectivités locales à des activités relevant du SPE au sens du code du travail, **une enquête a été diligentée par la DGEFP auprès du réseau des DIRECCTE à la demande de la mission.**

L'enquête visait à identifier :

- ◆ le nombre de communes ayant conclu une convention avec l'État et Pôle emploi en application de l'article L. 5322-2 du code du travail et les effectifs affectés par ces communes aux fonctions d'accueil, d'accompagnement des demandeurs d'emploi et de collecte d'offres ;
- ◆ le nombre de départements n'ayant pas recours aux services de Pôle emploi pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA dans le cadre du parcours d'insertion professionnelle et, dans ce cas, les effectifs consacrés par le conseil général à l'exercice de cette mission en régie.

Au 6 novembre 2010, l'enquête a permis la consolidation de réponses issues de 24 départements représentant 34 % de la population française et 26 % du nombre total de communes.

Sur cet échantillon, 74 communes ont établi une convention avec l'État et Pôle emploi, ce qui représente 0,79 % des communes des départements concernés. Ces communes ont déclaré employer approximativement 56 ETP, mais il s'agit d'une information très partielle car toutes les communes n'ont pas indiqué l'effectif consacré à la mise en œuvre de la convention (cet effectif pouvant par ailleurs connaître des variations saisonnières importantes).

Sur les douze départements ayant répondu à cette question, dix départements ont déclaré employer des effectifs chargés de l'accompagnement des allocataires du RSA. Ces départements, qui représentent 14 % de la population française, ont déclaré employer 283 ETP pour le suivi des allocataires du RSA.

En raison du risque élevé pesant sur la fiabilité de ce recensement inhérent à un échantillon extrêmement restreint, la mission n'a pas jugé possible d'extrapoler ces données au niveau de la France entière et ne les a pas utilisées dans son décompte des effectifs du SPE.

Dans l'optique d'une comparaison avec les effectifs des SPE allemand et britannique, l'absence d'évaluation des effectifs consacrés au SPE au sein des collectivités locales françaises constitue une limite méthodologique notable, mais elle est partagée par les trois pays, dans la mesure où ce même décompte n'a pu être réalisé au Royaume-Uni ni de manière exhaustive en Allemagne.

1.2.5. Les effectifs des caisses d'allocation familiales consacrés à l'indemnisation du revenu de solidarité active sont estimés à partir du coût de gestion de l'allocation

En l'absence de décompte fiable des effectifs des caisses d'allocation familiales (CAF) consacrés à l'indemnisation du revenu de solidarité active (RSA), le recensement des effectifs proposé repose sur des hypothèses conventionnelles de retraitement des coûts de gestion.

En effet, la seule donnée publique sur le coût de gestion du RSA en 2009 pour la CNAF disponible en octobre 2010 repose sur les déclarations du Président et du directeur général de la CNAF devant la commission des finances du Sénat le 28 juin 2010, qui font état d'un coût de gestion administrative de 100 M€ pour la gestion du RSA sur l'année 2009. Ils n'indiquent pas le coût moyen pondéré par allocataire, ni le niveau des effectifs auquel ce chiffre correspond en 2009.

La mission d'expertise sur les effectifs nécessaires aux CAF pour gérer le RSA conduite conjointement par l'IGF et l'IGAS en janvier 2009, évoque un coût moyen de gestion par allocataire de 98 € à la CNAF. Ce coût moyen, issu de la comptabilité analytique du réseau des CAF, est établi par division du coût de la gestion administrative par un effectif d'allocataires pondéré selon la complexité de leur situation.

La conversion de ce coût moyen en effectifs repose sur des conventions forfaitaires d'estimation de la part des dépenses de personnel au sein des coûts de gestion totaux (75 %). Au sein de ces dépenses de personnel, la part des dépenses directes affectées à la gestion des prestations est estimée à 60 %.

Sur la base des différents paramètres de calcul utilisés par la mission IGAS-IGF, il est possible d'estimer à 1 875 ETP l'effectif affecté à la gestion du RMI et RSA en 2009. La part des dépenses de personnel est estimée à 75 % du coût total de gestion administrative, qui s'élève à 100 M€. Si l'on divise la dépense globale de personnel ainsi obtenue par le coût moyen d'un emploi (40 000 €⁸), on obtient 1 875 ETP.

L'effectif total obtenu n'inclut pas les effectifs indirects (support et autres).

1.2.6. Les effectifs des autres acteurs du SPE français ne nécessitent que des retraitements limités

Les **effectifs des services de l'État en charge du SPE** incluent les effectifs compétents de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) comptabilisés au 1^{er} octobre 2010 et extraits du système de gestion de la délégation. Ils s'élèvent à 136 ETP.

Les effectifs des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sont recensés par enquête à la date du 31 décembre 2009. Les effectifs des DIRECCTE correspondant aux missions du SPE définies dans l'annexe 1 s'élèvent à 1 838 ETP, effectifs support et effectifs gérant les aides aux entreprises et les allocations de chômage partiel inclus⁹.

⁸ Dossier relatif au bilan des frais de gestion du Rsa pour 2009, CNAF.

⁹ Ces effectifs ont été inclus par la mission dans le souci d'homogénéité du périmètre du SPE français avec le SPE allemand sur la gestion du chômage partiel. La mission n'a cependant pas été en mesure d'ajouter à l'évaluation du coût de gestion de ces différentes prestations annexes à la politique d'accompagnement et d'indemnisation les effectifs de l'agence de service et de paiement (ASP) qui gèrent la liquidation des diverses aides à l'emploi (contrats aidés issus du plan de cohésion sociale) et aux entreprises, non plus que ceux de l'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDE). Le PLF 2011 fixe un plafond d'emploi de 1 949 ETP à l'ASP pour ses missions d'aide à l'emploi et de 964 ETP à l'EPIDE. Ces aides n'entraient pas en effet dans son périmètre strict

Annexe III

Les effectifs du **bureau de l'Unédic**, tirés de la base RH de l'association, s'élèvent à 105 ETP.

Les effectifs des **Cap emploi** ont été évalués forfaitairement à 1 300 ETP par l'AGEFIPH, qui ne dispose pas d'un suivi détaillé des moyens humains mobilisés par ces structures.

Enfin, les effectifs de **l'association pour l'emploi des cadres (APEC)** dédiés au SPE sont fournis par la DGEFP, à partir d'un rapport de contrôle de l'IGAS sur l'APEC en avril 2010. Ils sont estimés à 435 ETP.

1.3. En Allemagne, les effectifs de la *Bundesagentur für Arbeit* sont ventilés sur la base d'un système de comptabilité budgétaire par grandes masses, tandis que les effectifs des collectivités locales sont approchés par enquête

1.3.1. Les effectifs de la *Bundesagentur für Arbeit* ont été répartis à partir de la base de gestion du personnel

La répartition des effectifs de la *Bundesagentur für Arbeit* allemande est issue du **rapport mensuel sur les effectifs d'août 2010**¹⁰. Celui-ci décompte 129 791 agents physiques, desquels il convient de décompter les effectifs des caisses d'allocations familiales (*Familienkasse*), ce qui porte l'effectif inscrit global à 125 275 personnes. Après retraitement des agents en congé et en pré-retraite, le nombre d'agents en effectivement en activité s'élève à 115 237, correspondant à un total de 105 685 ETP (Tableau 7).

Ces données sont issues du module dédié aux ressources humaines du dispositif de comptabilité analytique ERP (*Einheitliches Ressourcen Planungssystem*) en cours de déploiement au sein de la *Bundesagentur für Arbeit*. La mise en oeuvre du module RH, intervenue en octobre 2009, a constitué la première étape du projet ERP. Le système ERP, construit à partir du progiciel de gestion intégré *SAP*, a vocation à se substituer à plusieurs applications de gestion (*coPW-coPE*) imparfaitement interfacées¹¹.

Tableau 7 : Effectifs de la *Bundesagentur für Arbeit* en août 2010, hors caisses d'allocations familiales

Type d'effectif	Effectifs totaux	En charge du :	
		Régime contributif d'assurance chômage (SGB III)	Régime de solidarité aux actifs (SGB II)
Effectifs physiques totaux	125 275	78 587	46 688
Effectifs physiques actifs	115 237	69 139	46 098
Equivalents temps-plein actifs	105 685	62 351	43 224

Source : Bundesagentur für Arbeit – Rapport mensuel sur les effectifs – août 2010.

La ventilation des effectifs réalisée par la *Bundesagentur für Arbeit* est ventilée par **grandes masses**. La ventilation distingue en premier lieu les agents relevant du régime d'assurance chômage contributive (SGB III) et les agents affectés au régime non contributif de solidarité (SGB II).

d'investigation. Il résulte de cette approche limitée une certaine difficulté à comparer les « effectifs résiduels » (qui incluent les effectifs des DIRECCTE et les effectifs du SPE allemand).

¹⁰ *Personalreport des Geschäftsbereichs Personal/Organisationsentwicklung* – August 2010.

¹¹ La transition est organisée sur plusieurs années. Le marché d'acquisition et de mise en œuvre du progiciel SAP a été conclu en août 2008.

Annexe III

Les effectifs opérationnels affectés aux agences client (*Kundenzentrum*), soit 42 897 ETP en août 2010, sont répartis :

- ♦ soit par secteur d'affectation (*Organisationsbereich*) ;
- ♦ soit par spécialité métier (*Aufgabenschwerpunkten*), pour les seuls conseillers (*Fachkräfte*).

La première décomposition, qui est plus exhaustive car elle inclut les agents d'exécution, (notamment les agents d'accueil) a été retenue pour le décompte.

Les secteurs d'affectation sont :

- ♦ la zone d'accueil (*Kundenportal*) ;
- ♦ le conseil-orientation et l'intermédiation (*Beratung und Vermittlung*), secteur qui fait apparaître une sous-ventilation des effectifs par catégorie de public suivi ;
- ♦ le secteur de l'indemnisation et des aides (*Sachbearbeitender Bereich*).

Il n'a pas été possible de disposer d'une décomposition plus fine par activité ou par processus.

La fiabilité des données recueillies peut cependant être considérée comme bonne. Les données disponibles en équivalent temps plein (*Personalkapazität*) résultent de la totalisation des temps de travail effectifs des agents. Elles sont ventilées par statut du personnel et par temps de travail, par région, par niveau d'affectation territoriale (siège, direction régionale, agences).

1.3.2. Les effectifs des Länder et des communes ne sont que partiellement inclus dans le décompte

L'estimation des effectifs affectés par les collectivités locales à la prise en charge des demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité (SGB II) est particulièrement complexe en raison de la diversité des modes d'organisation de ce régime.

1.3.2.1. Les effectifs des communes participant aux communautés de travail sont comptabilisés partiellement

A la demande du parlement, la *Bundesagentur für Arbeit* assure une comptabilisation des effectifs des communes intégrés aux **communautés de travail ou *Arbeitsgemeinschaften*** (ARGE), où sont associés services fédéraux et services des collectivités. Ces effectifs sont recensés dans un document mensuel spécifique¹². Les effectifs communaux des communautés de travail s'élèvent, en août 2008, à 22 072 ETP.

En principe, les effectifs des communes participant aux communautés de travail (*Arbeitsgemeinschaften* – ARGE) ne devraient pas être comptabilisés en raison du découpage strict des compétences entre l'agence fédérale et les collectivités dans ces structures. En vertu du deuxième livre du code du droit social (SGB II), les compétences des communes demeurent en effet limitées, dans les communautés de travail, aux services d'assistance sociale et au versement des trois allocations suivantes : l'aide au logement et au chauffage, l'aide vestimentaire et l'allocation de transport scolaire. Ces compétences n'entrent pas dans le périmètre du SPE défini par la mission (cf. Annexe 2).

¹² ARGE-OGP des Geschäftsbereichs Personal/Organisationsentwicklung – Berichtsmonat August 2010.

Dans la pratique cependant, les effectifs communaux viennent appuyer la Bundesagentur für Arbeit dans l'exercice des missions du SPE. Le rapprochement des équipes sur un site commun a conduit à une organisation intégrée de l'offre de services ne reflétant pas la séparation juridique des compétences entre l'agence fédérale et les communes. Ainsi, les personnels sous statut communal peuvent verser l'allocation de solidarité pour actifs (*Arbeitslosengeld II*) ou contribuer à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

En l'absence de ventilation analytique des effectifs communaux par grand domaine de compétence (fédérale ou communale), une estimation sur la base d'hypothèses conventionnelles a dû être réalisée (Encadré 2). Selon cette estimation, **37,5 % des effectifs communaux employés dans les communautés de travail exercent une activité rattachable aux compétences communales hors du périmètre du SPE retenu et doivent être retranchés du décompte des effectifs globaux du SPE allemand.**

Encadré 1 : Estimation des effectifs communaux ne participant pas aux missions du SPE

Le gouvernement fédéral estimait en 2007¹³ que 87,4 % des dépenses de fonctionnement des communautés de travail sont liées à l'exercice des compétences du SPE et doivent par conséquent être pris en charge par la *Bundesagentur für Arbeit*. Par soustraction, les 12,6 % restants sont pris en charge par les communes.

Cette clé de répartition a désormais valeur législative depuis la loi de 2010 portant réforme du régime de solidarité aux actifs¹⁴ (cf. Annexe 2).

Appliqué aux effectifs globaux des communautés de travail, soit 65 594 ETP en août 2010¹⁵, le ratio conduit à estimer à 8 264,84 ETP (12,6 %) le personnel affecté aux missions relevant des compétences communales. Cela représente 37,5 % des effectifs des communes dans les communautés de travail (22 072 ETP).

Par déduction, il est possible d'estimer à 13 807,16 ETP les effectifs des communes affectés aux missions relevant de la *Bundesagentur für Arbeit* (et donc du SPE) soit 62,5 % de leurs effectifs totaux (Tableau 8).

Dans la perspective d'une ventilation des effectifs par mission, les effectifs communaux relevant des compétences communales sont intégralement retranchés des effectifs du secteur de l'indemnisation (*Leistungsgewährung*). En effet, les compétences communales relèvent quasi-exclusivement de ce secteur (versement des trois allocations mentionnées *supra*). Les missions des communes en matière d'assistance sociale (aide dans les situations de surendettement par exemple) sont davantage confiées à des associations qu'exercées en régie dans les communautés de travail.

¹³ Réponse du gouvernement fédéral à la question parlementaire n°16/6841 du 26 octobre 2010.

¹⁴ La clé de répartition figurera au paragraphe 46 du deuxième livre du Code du droit social à partir du 1^{er} janvier 2011, date de l'entrée en vigueur de la réforme.

¹⁵ ARGE-OGP des Geschäftsbereichs Personal/Organisationsentwicklung – Berichtsmonat August 2010.

1.3.2.2. Les effectifs des 69 communes reconnues compétentes pour assurer l'intégralité des prestations du régime de solidarité active sont estimés à partir d'un décompte de 2008

Les effectifs totaux des 69 communes reconnues compétentes, autorisées à assurer seules l'intégralité des prestations du régime de solidarité (*Zugelassene kommunale Träger*), ont été évalués à 8 930 ETP en 2008 par le gouvernement fédéral, sans décomposition plus précise des effectifs par activité¹⁶. Ces collectivités assurent la totalité des compétences dévolues aux communautés du travail, incluant les compétences fédérales assurées en principe par la *Bundesagentur für Arbeit*.

Pour cette raison, un retraitement des effectifs des communes reconnues compétentes a été effectué par la mission : les effectifs sont comptabilisés, fonction par fonction, au prorata des effectifs intégrés dans le champ du SPE au sein des effectifs totaux des communautés de travail (Tableau 8). L'effectif total correspondant est estimé, en août 2008, à 7 798,23 ETP.

Tableau 8 : Retraitement des effectifs des communes au sein des communautés de travail et des communes reconnues compétentes (*Zugelassene kommunale Träger*) en vue de leur ventilation par mission

	Communautés de travail			Communes reconnues compétentes (effectif retraité)
	Effectif total	dont Bundesagentur für Arbeit	dont Communes	
Date du recensement	2010			2008
Total effectif (ETP)	65 228,00	43 154,00	22 072,00	8 930,00
Retraitement :	Oui	Non	Oui	Oui
Accueil	5 632,00	4 471,00	1 161,00	771,05
Placement	26 450,00	19 025,00	7 425,00	3 621,12
Indemnisation	19 053,16	16 230,00	2 823,16	2 608,46
Support	5 826,00	3 428,00	2 398,00	797,61
Total	56 961,16	43 154,00	13 807,16	7 798,23

Source : ARGE-OGP des Geschäftsbereichs Personal/Organisationsentwicklung – Monatsbericht August 2010, Réponse du gouvernement fédéral à la question parlementaire n°17/1564 du 5 mai 2010, calculs IGF.

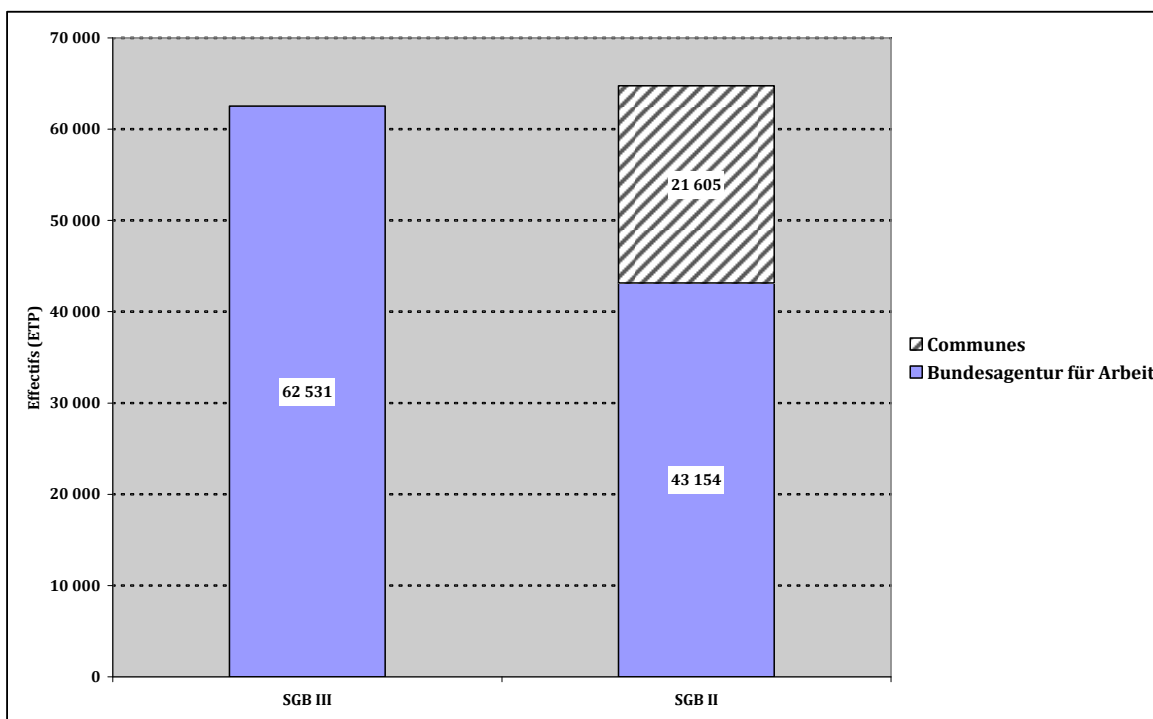
1.3.3. Les deux régimes d'assurance chômage sont dotés d'effectifs comparables

L'agrégation des effectifs de la *Bundesagentur für Arbeit* et des communes par régime d'indemnisation fait apparaître des effectifs proches pour le régime d'assurance chômage contributive et le régime de solidarité (Graphique 1). Avec 62 531 ETP en août 2010, le régime d'assurance chômage contributive (SGB III) est légèrement moins doté que le régime de solidarité (SGB II), qui dispose de 64 759 ETP, dont 67 % proviennent de la *Bundesagentur für Arbeit* et 33 % des communes. En raison de la diversité des sources utilisées et des différents retraitements effectués, le niveau de fiabilité du recensement des effectifs communaux est moindre que celui des effectifs de la *Bundesagentur für Arbeit*.

¹⁶ Réponse du gouvernement fédéral à la question parlementaire n°17/1564 du 5 mai 2010.

Annexe III

Graphique 1 : Effectifs affectés au régime d'assurance chômage contributive (SGB III) et au régime de solidarité (SGB II) en Allemagne (août 2010)



Source : Bundesagentur für Arbeit, août 2010.

1.4. Au Royaume-Uni, les effectifs de *Jobcentre plus* sont ventilés par un outil d'analyse du temps de travail précis et développé

Les données utilisées pour la ventilation des effectifs de *Jobcentre plus* sont issues du système de pilotage par l'activité (*activity-based management - ABM*) pleinement intégré au dispositif de comptabilité analytique de l'opérateur. La ventilation utilisée est extraite à la date de juillet 2010.

La ventilation des effectifs effectuée par le système ABM associe un degré de fiabilité élevé, les données d'activité étant actualisées mensuellement par agent sur l'ensemble du réseau, et une granularité très précise, puisqu'elle couvre les 300 activités répertoriées pour l'ensemble de l'opérateur.

2. Les effectifs globaux du SPE français sont proches des effectifs du SPE britannique et nettement inférieurs aux effectifs du SPE allemand

2.1. Le décompte des effectifs totaux des SPE est effectué par addition des effectifs rattachés au périmètre du SPE des différents acteurs identifiés

La première démarche de comptabilisation proposée consiste en une évaluation globale des effectifs du SPE, par totalisation des effectifs compétents des différentes institutions et opérateurs et partenaires qu'il a été possible de recenser.

Annexe III

Cette démarche ne peut consister en une simple totalisation des effectifs totaux des différents acteurs. En effet, certains de ces organismes assurent des fonctions qui ne relèvent pas du SPE à proprement parler. Les effectifs sont donc rapportés à ceux du périmètre restreint retenu par la mission comme indiqué dans la section précédente.

Il convient de remarquer que l'exhaustivité du décompte obtenu n'est pas totale, même si ce décompte global apparaît relativement fiable :

- ♦ en France et au Royaume-Uni, certaines **collectivités locales** prennent part, de leur propre initiative, à l'animation de la politique de l'emploi, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et la collecte d'offres ; ces activités sont généralement mal connues des autorités nationales et ne donnent lieu à aucune comptabilisation agrégée ; le problème ne concerne pas l'Allemagne, où une estimation des effectifs communaux participant au SPE a pu être réalisée, bien que sur une base forfaitaire ;
- ♦ **pour certains acteurs, seuls les effectifs directement affectés à une mission opérationnelle du SPE ont été comptabilisés** ; les effectifs support n'ont pas été inclus dans le décompte. C'est notamment le cas des administrations centrales de l'État en charge de la supervision du SPE dans les trois pays, ou encore des caisses d'allocation familiale versant le RSA en France. Le risque de sous-estimation associé reste en tout état de cause marginal.

2.1.1. En France, les effectifs de huit organismes sont comptabilisés

Les institutions dont les effectifs sont intégrés dans le décompte global des effectifs du SPE français sont :

- ♦ les services compétents de la DGEFP, les effectifs déconcentrés de l'État ;
- ♦ les effectifs du bureau de l'Unédic ;
- ♦ Pôle emploi, des effectifs duquel sont déduits les effectifs mis à disposition dans les missions locales et les maisons de l'emploi ;
- ♦ les effectifs des missions locales en charge de l'insertion professionnelle ;
- ♦ les maisons de l'emploi ;
- ♦ les Cap emploi ;
- ♦ les effectifs des CAF en charge de l'indemnisation du RSA ;
- ♦ les effectifs de l'APEC en charge de l'accompagnement des cadres.

Les effectifs mis à disposition par Pôle emploi dans les missions locales (285,22 ETP) et les maisons de l'emploi (54,22 ETP) sont retranchés du décompte global.

2.1.2. En Allemagne, les effectifs de quatre types d'acteurs sont comptabilisés

Les institutions dont les effectifs sont intégrés dans le décompte global des effectifs du SPE allemand sont :

- ♦ les effectifs de la *Bundesagentur für Arbeit* (effectifs actifs uniquement, hors *Familienkassen*) ;
- ♦ les effectifs des communes participant aux communautés de travail (ARGE) dans le cadre du régime d'allocation de solidarité (SGB II) ;
- ♦ les effectifs estimatifs des 69 communes reconnues compétentes à assurer seules le service public des solidarités actives (*Zugelassene kommunale Träger*).

Le décompte inclut également les effectifs du ministère du travail et des affaires sociales assurant le pilotage et le suivi politique des SPE.

2.1.3. Au Royaume-Uni, les effectifs de deux institutions sont comptabilisés

Le décompte des effectifs du SPE britannique inclut uniquement les effectifs de *Jobcentre plus*, sur le périmètre défini pour le décompte du SPE. Sont notamment exclues les activités liées au versement des allocations et minima sociaux autres que l'allocation chômage *Jobseeker's Allowance*.

Les effectifs support sont dimensionnés au prorata des effectifs de production entrant dans le périmètre de définition du SPE au sein de l'effectif de production total (clé de ventilation de 78 %).

Le décompte inclut également les effectifs du ministère du travail et des pensions assurant le pilotage et le suivi politique des SPE ainsi que la tutelle de *Jobcentre plus*.

2.2. Les effectifs du SPE français hors sous-traitance se situent dans une position intermédiaire en valeur absolue mais sont inférieurs à ceux des SPE britanniques et allemands s'ils sont rapportés au nombre de chômeurs au sens du BIT

2.2.1. En valeur absolue, les effectifs des SPE français et britannique hors sous-traitance représentent moins de la moitié des effectifs du SPE allemand

En valeur absolue, les effectifs du SPE français sont supérieurs à ceux du SPE britannique mais nettement inférieurs aux effectifs du SPE allemand. D'après les estimations de la mission, le SPE français comprendrait ainsi 62 056 ETP, le SPE britannique 53 844 ETP et le SPE allemand 127 450 ETP.

Les sources utilisées pour ce décompte et leur degré de fiabilité sont récapitulées et décomposées dans le tableau figurant en pièce jointe (pièce jointe n°1).

Tableau 9 : Décompte des effectifs du SPE hors sous-traitance et évaluation des risques en France, en Allemagne et au Royaume-Uni

Effectif ETP	Année	France	Royaume-Uni	Allemagne
Effectif total	2010	62 056	53 844	127 450
France = base 100		100	87	205

Source : IGF.

2.2.2. Rapportés au nombre de chômeurs au sens du BIT, les effectifs du SPE français hors sous-traitance sont proches des effectifs du SPE britannique mais très inférieurs à ceux du SPE allemand

Les effectifs bruts ne peuvent être interprétés directement, la situation du chômage donc la charge d'activité du service public de l'emploi différant fortement selon les pays. Pour être comparés, les effectifs doivent *a minima* être pondérés par le nombre de chômeurs au sens du BIT¹⁷ (Annexe 1).

¹⁷ Effectif annuel moyen de chômeurs définis au sens du BIT publié par Eurostat, non corrigé des variations saisonnières.

Annexe III

Rapportés au nombre de chômeurs au sens du BIT comptabilisés par Eurostat en 2010, les effectifs du SPE français apparaissent proches, quoique légèrement inférieurs, aux effectifs du SPE britannique mais très inférieurs à ceux du SPE allemand (Tableau 10 et Graphique 1). On compte ainsi 215 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT inscrits en France, contre 221 au Royaume-Uni et 420 en Allemagne.

**Tableau 10 : Décompte des effectifs du SPE hors sous-traitance
en France, en Allemagne et au Royaume-Uni**

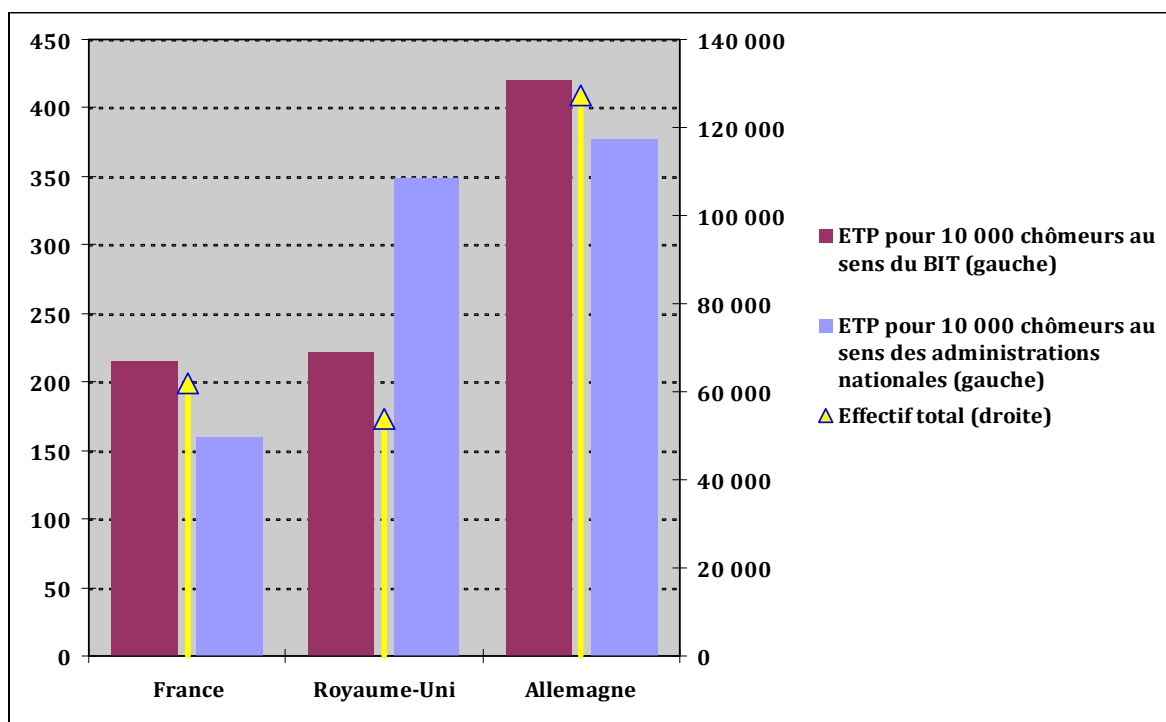
Effectif ETP	Source donnée	Année donnée	France	Royaume-Uni	Allemagne
Effectif total	Mission	2010	62 056	53 844	127 450
Nombre moyen de chômeurs au sens du BIT, en million	Eurostat	Janv. - juillet 2010	2 891	2 438	3 032
ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT	-	-	215	221	420
Nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits sur les listes officielles nationales, en million	Administrations nationales	Janvier -août 2010	4 132	1 542	3 376
ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi au sens des administrations nationales	-	2010	150	349	377

Source : IGF.

Calculé par rapport au nombre de chômeurs au sens du BIT, l'écart des ratios britannique et français est peu significatif et ne peut être aisément interprété, compte tenu de la marge d'erreur existant dans le recensement des effectifs du SPE français. L'intégration des budgets de sous-traitance, qui sont beaucoup plus élevés au Royaume-Uni qu'en France (*cf.* Annexe 10), tendrait toutefois à indiquer que le SPE britannique est mieux doté que le SPE français.

Rapportés au nombre de demandeurs d'emploi inscrits auprès des opérateurs nationaux, les effectifs du SPE français apparaissent plus de moitié inférieurs à ceux des services publics britannique et allemand.

Graphique 2 : Effectifs hors sous-traitance des SPE en France, au Royaume-Uni et en Allemagne en 2010



Source : IGF.

3. Le décompte par mission fait apparaître, d'après les sources utilisées, des affectations très différentes des moyens humains entre la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne

3.1. Un décompte des effectifs par fonction facilite la comparaison des processus métiers des SPE mais est fortement affecté par les incertitudes liées à une ventilation précise des effectifs

Le décompte des effectifs par mission permet une analyse plus détaillée des effectifs affectés dans les SPE par la reconstitution d'un périmètre de missions comparable. Les effectifs sont répartis en quatre missions de production :

- ◆ l'accueil et l'information des demandeurs d'emploi ;
- ◆ l'accompagnement (placement, conseil) des demandeurs d'emploi ;
- ◆ l'indemnisation des demandeurs d'emploi au titre de l'assurance chômage ou de l'allocation de solidarité ;
- ◆ l'offre de services aux employeurs, incluant la collecte d'offres d'emploi et l'intermédiation individualisée.

S'y ajoute une catégorie « résiduelle », comprenant les fonctions support, les missions de supervision et de contrôle du SPE, ainsi que les effectifs qui n'ont pu être ventilés sur des activités opérationnelles ou de soutien.

Cette approche permet d'étudier les choix effectués par les pays dans l'allocation des ressources entre les différentes missions du SPE. Les différences d'allocation peuvent être ensuite expliquées par des stratégies de traitement du chômage ou des processus de production différents.

La répartition des effectifs SPE par mission est proposée pour les trois pays de l'échantillon restreint étudié (Allemagne, France, Royaume-Uni).

Elle est effectuée à partir d'une ventilation des effectifs de l'opérateur principal auxquels sont adjoints, le cas échéant, les effectifs d'opérateurs secondaires, partenaires ou cotraitants. Les effectifs des opérateurs secondaires ou partenaires ont été généralement affectés à une mission unique, notamment lorsque ces opérateurs sont spécialisés sur un public ou un type de prise en charge spécifique.

Le principal risque méthodologique associé à ce décompte plus détaillé, au-delà de ceux liés au décompte global, réside dans la fiabilité de la ventilation effectuée et des instruments d'analyse disponibles, hétérogènes selon les pays (*cf.* 1 *supra*). Pour cette raison, les décomptes résultant de cette ventilation, qui sont présentés par mission dans les annexes suivantes (4 à 8) incluent une quantification systématique du risque de fiabilité des données utilisées, suivant la cotation proposée dans le Tableau 1.

Il convient en particulier de rappeler les incertitudes qui affectent la ventilation des effectifs productifs de Pôle emploi par mission. Compte tenu de la polyvalence des agents et de l'absence de système de comptabilité analytique fiable, la répartition des effectifs entre la fonction d'accompagnement des demandeurs d'emploi d'une part, de services aux employeurs d'autre part, est vraisemblablement sujette à caution.

3.2. La comparaison des effectifs hors sous-traitance en valeur absolue fait ressortir une priorité plus nette apportée par le Royaume-Uni et l'Allemagne à l'accompagnement des demandeurs d'emploi

La comparaison des effectifs bruts par mission (Tableau 11 et Graphique 2) met en évidence plusieurs orientations structurantes dans l'allocation des ressources du SPE français par rapport aux SPE britanniques et allemands.

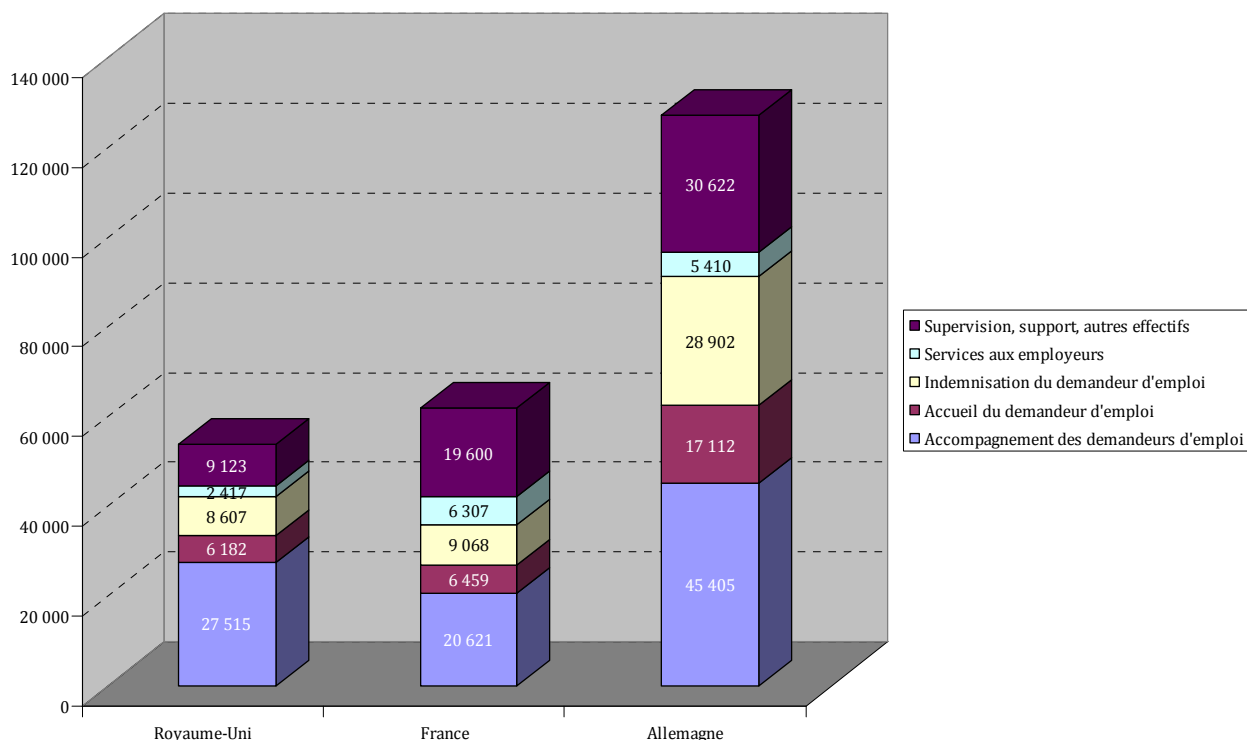
Les effectifs consacrés à la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi en France sont inférieurs à ceux constatés au Royaume-Uni et en Allemagne. L'effectif français d'accompagnement s'élève ainsi à 20 621 ETP en France, loin derrière l'effectif britannique (27 515 ETP) ou allemand (45 405 ETP).

Les missions d'accueil et d'indemnisation du demandeur d'emploi font apparaître des dotations en effectifs très proches en France et au Royaume-Uni, nettement inférieures aux dotations allemandes. En matière d'accueil, les effectifs français (6 459 ETP) et britanniques (6 182 ETP) sont près de trois fois inférieurs aux effectifs allemands (17 112 ETP). Pour ce qui concerne la mission d'indemnisation, l'effectif français (9 068 ETP) est légèrement supérieur à l'effectif britannique (8 607 ETP) mais trois fois inférieur à l'effectif allemand (28 902 ETP).

En revanche, les effectifs consacrés à l'offre de services aux employeurs en France sont supérieurs, en valeur absolue, à ceux des SPE homologues. Avec 6 307 ETP comptabilisés, la France se place devant le Royaume-Uni (2 417 ETP) et l'Allemagne (5 410 ETP).

Annexe III

Graphique 3 : Ventilation des effectifs hors sous-traitance des SPE britannique, français et allemand par mission



Source : IGF.

Tableau 11 : Ventilation des effectifs hors sous-traitance des SPE britannique, français et allemand par mission

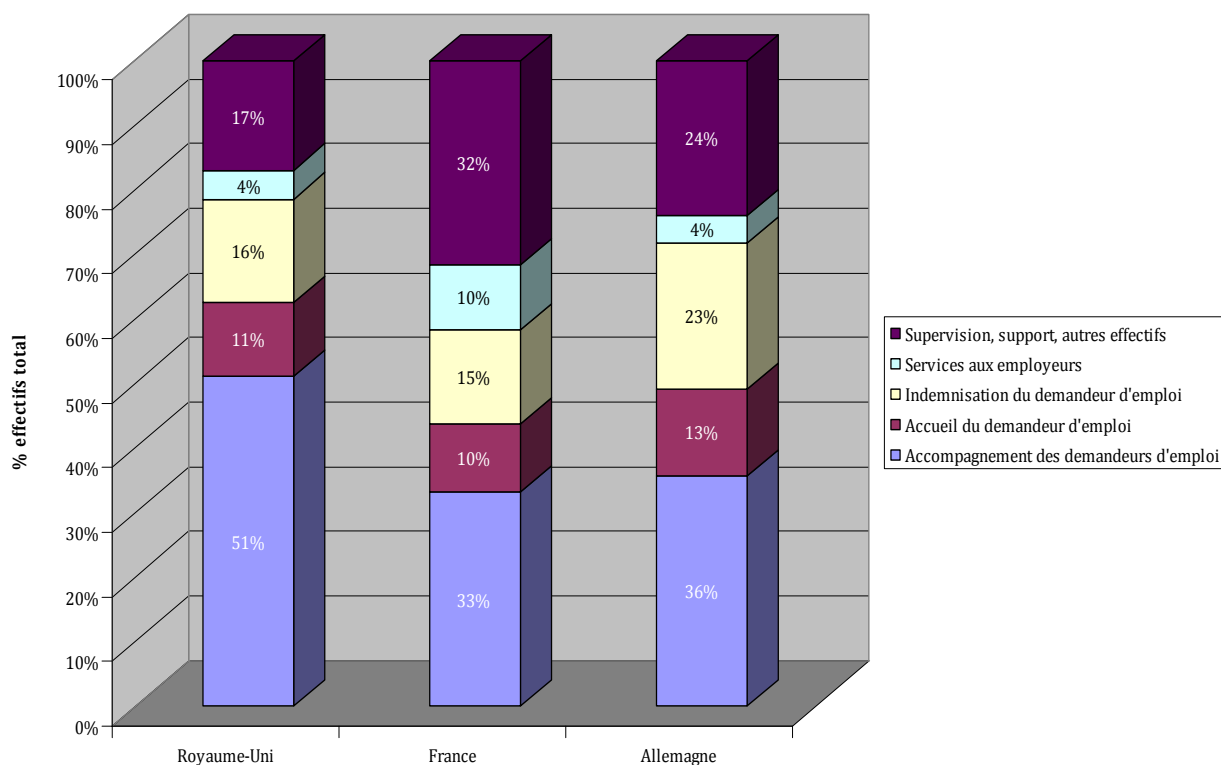
Mission	Allemagne	France	Royaume-Uni
Accueil du demandeur d'emploi	17 112	6 459	6 182
Accompagnement des demandeurs d'emploi	45 405	20 621	27 515
Indemnisation du demandeur d'emploi	28 902	9 068	8 607
Services aux employeurs	5 410	6 307	2 417
Supervision, support, autres effectifs	30 622	19 600	9 123
Total	127 450	62 056	53 844

Source : IGF.

L'analyse du poids relatif de chaque mission au sein des SPE fait également apparaître (Graphique 3) plusieurs constats importants :

- ◆ les effectifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi représentent 31 % des effectifs du SPE français contre 36 % des effectifs du SPE britannique et 51 % du SPE allemand ;
- ◆ la mission d'accueil ne représente que 10 % des effectifs en France, contre 11 % au Royaume-Uni et 13 % en Allemagne ;
- ◆ la mission d'indemnisation emploie une proportion moins élevée d'effectifs en France (15 %) qu'en Allemagne (23 %) ou au Royaume-Uni (16 %) ;
- ◆ la mission de service aux employeurs représente 10 % des effectifs du SPE français, contre 4 % des effectifs du SPE britannique et 4 % des effectifs du SPE allemand.

Graphique 4 : Répartition des effectifs des SPE français, allemand et britannique (base 100)



Source : IGF.

3.3. La confrontation des effectifs pondérés par différents indicateurs de productivité apparente montre que le SPE français est le moins doté en effectifs pour toutes les missions, à l'exception de l'offre de services aux employeurs

Afin d'effectuer une comparaison plus pertinente des moyens humains mis à la disposition des trois SPE, les effectifs décomptés par mission sont rapportés aux bénéficiaires réels des dans le cadre d'indicateurs de productivité apparente.

Avec 22 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT, le SPE français apparaît mieux doté pour la mission de service aux employeurs que le SPE allemand (18 ETP) ou britannique (10 ETP). Ce résultat doit être interprété avec précaution, car la supériorité numérique du SPE français disparaît dès lors que les effectifs sont rapportés au nombre de demandeurs d'emploi recensés dans les statistiques nationales (15 ETP pour 10 000 chômeurs en France, contre 16 ETP en Allemagne et au Royaume-Uni).

En revanche, les effectifs français rapportés au nombre d'usagers sont inférieurs pour les trois autres fonctions :

- ♦ **les effectifs d'accueil** en France, qui s'élèvent à 17 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants¹⁸, sont inférieurs aux effectifs britanniques (24 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants) et allemands (27 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants) ;
- ♦ **les effectifs d'accompagnement** des demandeurs d'emploi s'élèvent à 71 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT en France ; ils sont largement inférieurs à ceux comptabilisés pour le Royaume-Uni (113 ETP pour 10 000 chômeurs) et pour l'Allemagne (150 ETP pour 10 000 chômeurs) ; l'écart se creuse – notamment avec le Royaume-Uni – lorsque les effectifs sont rapportés au nombre de chômeurs recensés dans les statistiques administratives nationales (50 ETP en France pour 10 000 chômeurs, contre 134 ETP en Allemagne et 178 ETP au Royaume-Uni) ;
- ♦ **les effectifs d'indemnisation**, qui s'élèvent à 21 ETP pour 10 000 chômeurs indemnisés, sont également inférieurs aux effectifs recensés au Royaume-Uni (59 ETP pour 10 000 chômeurs indemnisés) ou en Allemagne (60 ETP pour 10 000 chômeurs indemnisés).

L'interprétation de ces constats nécessite une étude plus approfondie des processus métiers pour chaque mission. C'est l'objet des annexes suivantes, qui fournissent également des indicateurs de comparaison plus ciblés.

4. La ventilation des effectifs résiduels, principalement constitués d'effectifs support, ne remet pas en cause les constats découlant de la comparaison des effectifs des quatre missions opérationnelles

Afin d'intégrer les effectifs non directement affectés aux quatre missions de services retenues mais qui concourent à leur réalisation, une catégorie d'effectifs résiduels est introduite, incluant les effectifs support et de supervision, les effectifs d'autres missions opérationnelles et des retraitements incluant les effectifs non ventilés des opérateurs, ainsi que la soustraction d'effectifs mis à disposition par un opérateur à un autre opérateur du SPE afin d'éliminer les doubles-comptes (cf. Annexe 8). Cette catégorie d'effectifs, extrêmement composite, peut être considérée comme représentative de l'ensemble du support administratif au sens large.

Les effectifs français affectés à la catégorie résiduelle se trouvent en position intermédiaire. Avec 19 600 ETP au total, soit 68 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT, cet effectif est supérieur à celui du Royaume-Uni (9 123 ETP, soit 37 ETP pour 10 000 chômeurs) mais inférieur à celui de l'Allemagne (30 622 ETP, soit 101 ETP pour 10 000 chômeurs).

La ventilation des effectifs résiduels au prorata des effectifs de chaque mission opérationnelle (accueil, accompagnement, indemnisation, services aux employeurs) dans l'effectif opérationnel total (effectif des quatre missions) ne modifie pas les ordres de grandeur obtenus par l'analyse des effectifs bruts (Tableau 12). Les effectifs du SPE rapportés au nombre d'usagers demeurent inférieurs aux effectifs des SPE britannique et allemand pour les missions d'accueil, d'accompagnement et d'indemnisation, et supérieurs à ceux-ci pour la mission de services aux entreprises.

¹⁸ Flux de demandeurs d'emploi tels que recensés dans les statistiques administratives nationales.

Annexe III

Ainsi, l'existence d'une catégorie d'effectifs résiduels n'est pas de nature à modifier les constats effectués au sujet des effectifs des missions opérationnelles.

Tableau 12 : Effectifs des SPE par mission avec et sans ventilation forfaitaire des effectifs de support, de supervision et de reliquat au prorata de l'effectif de chaque mission dans l'effectif opérationnel total en France, au Royaume-Uni et en Allemagne

Missions opérationnelles du SPE		France		Royaume-Uni		Allemagne	
		Ventilation forfaitaire des effectifs résiduels					
		Sans	Avec	Sans	Avec	Sans	Avec
Accueil des demandeurs d'emploi	Effectif brut	6 459	9 441	6 182	7 444	17 112	22 524
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants	17	24	24	29	27	36
Indemnisation des demandeurs d'emploi	Effectif brut	9 068	13 254	8 607	10 363	28 902	38 042
	ETP pour 10 000 chômeurs indemnisés	21	30	59	71	60	80
Accompagnement des demandeurs d'emploi	Effectif brut	20 621	30 141	27 515	33 127	45 405	59 765
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi BIT	71	104	113	136	150	197
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi recensés par les administrations nationales	50	73	178	215	134	177
Services aux employeurs	Effectif brut	6 307	9 219	2 417	2 910	5 410	7 121
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi BIT	22	32	10	12	18	23
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi recensés par les administrations nationales	15	22	16	19	16	21
Total		42 456	62 056	44 721	53 844	96 829	127 450

Source : IGF.

PIECE JOINTE

Pièce jointe n°1 : Décompte des effectifs des SPE en France, en Allemagne et au Royaume-Uni

Pays	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
France	Pôle emploi - effectif ETP total	2010	Pôle emploi - tableau de bord RH - 30/06/2010	46 576,51	4
	Missions locales	2009	CNML - Octobre 2010	8 012,06	3
	Maisons de l'emploi	2010	DGEFP - enquête août 2010	2 117,13	2
	Caisses d'allocation familiale - effectif en charge de la liquidation du RSA	2009	Estimation IGF	1 875,00	1
	DIRECCTE - effectifs des services déconcentrés	2010	DGEFP - 2010	1 838,20	3
	Cap Emplois	2010	AGEFIPH - 2010	1 300,00	2
	APEC	2010	IGAS - avril 2010	435,00	1
	DGEFP - service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle	2010	DGEFP - 2010	136,00	4
	Unédic - effectifs du bureau	2010	Unédic - octobre 2010	105,30	4
	Communes exerçant des activités de collecte d'offre et de placements (art. L. 5322-2 code du travail) - effectifs dédiés	n.d.	DGEFP - enquête octobre 2010	n.d.	n.d.
	Conseils généraux - effectifs d'aide à l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA	n.d.	DGEFP - enquête octobre 2010	n.d.	n.d.
	Mises à disposition Pôle emploi dans les maisons de l'emploi	2010	DGEFP - enquête août 2010	-54,22	2
	Mises à disposition Pôle emploi dans les missions locales	2009	CNML - Octobre 2010	-285,22	4
Total France				62 055,76	

Annexe III

Pays	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
Allemagne	Bundesagentur für Arbeit - effectif total	2010	Personal berichtsmonat August 2010 - Personalkapazität insgesamt (aktiv), déduction faite des effectifs Familienkasse	105 685,00	4,00
	Effectif des communes membres des communautés de travail	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	13 807,16	4,00
	Communes reconnues compétentes - estimation des effectifs	2010	Effectif 2008, au prorata des missions assurées par les communautés de travail relevant du SPE	7 798,23	2,00
	Ministère des affaires sociales et du travail - direction II	2010	BMAS - octobre 2010	160,00	4,00
Total Allemagne				127 450,39	
Royaume-Uni	Jobcentre plus - effectif total	2010	Jobcentre plus - Human Resource Department	52 339,97	5,00
	Ministère du travail et des retraites - Service de la politique de l'emploi, service des solidarités actives	2010	DWP - octobre 2010	1 503,68	4,00
Total Royaume-Uni				53 843,65	

Source : IGF.

ANNEXE IV

L'accueil et l'information des demandeurs d'emploi

SOMMAIRE

1. ORGANISATION DE L'ACCUEIL DANS LES SPE EN ALLEMAGNE, EN FRANCE ET AU ROYAUME-UNI	1
1.1. Le Royaume-Uni se caractérise par un développement volontariste du canal téléphonique pour l'accueil et l'information du demandeur d'emploi	1
1.1.1. <i>La fonction « Accueil et information » au sein de l'opérateur principal Jobcentre Plus a très fortement développé le canal téléphonique</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>L'exercice de la fonction « Accueil » au sein des autres opérateurs est peu connu</i>	<i>2</i>
1.2. En Allemagne, l'accueil du demandeur d'emploi est davantage multi-canal et est principalement effectué dans les agences locales	3
1.3. La France se caractérise par la multiplicité des points d'accueil et d'information des demandeurs d'emploi	4
1.3.1. <i>L'accueil « de droit commun » se fait à Pôle Emploi</i>	<i>5</i>
1.3.2. <i>Le dispositif du RSA bénéficie de nombreux « lieux-relais » d'information</i>	<i>6</i>
1.3.3. <i>D'autres structures jouent un rôle d'accueil et d'orientation de premier niveau, dans une logique de renforcement de la proximité territoriale</i>	<i>6</i>
2. DECOMPTE DES EFFECTIFS	8
2.1. En France le décompte est probablement sous estimé car il n'inclut pas les effectifs d'accueil de Cap emploi et des bénéficiaires du RSA	8
2.1.1. <i>Effectifs décomptés</i>	<i>8</i>
2.1.2. <i>Risque méthodologique associé</i>	<i>8</i>
2.2. En Allemagne le décompte repose sur des sources bien identifiées	9
2.3. Au Royaume-Uni le décompte est également fiable	9
2.3.1. <i>Effectifs décomptés</i>	<i>9</i>
2.3.2. <i>Risque méthodologique associé</i>	<i>9</i>
2.4. Résultats	10
3. ANALYSE	11
4. TABLEAU RECAPITULATIF DU DECOMPTE.....	13

Annexe IV

La notion d'accueil est centrale dans l'organisation du service public de l'emploi (SPE) qui, au travers de ses fonctions de guichet de prestations d'une part, d'intermédiation entre l'offre et la demande de travail d'autre part, reçoit un public important.

Toutefois, « l'accueil » ne se prête pas à une définition simple. Il est en effet difficile de déterminer à quel moment, dans le processus de prise en charge des usagers, l'accueil prend fin pour laisser la place à l'exercice des autres métiers du SPE (indemnisation, accompagnement du demandeur d'emploi, relation aux employeurs, etc.).

Il est donc proposé, par convention, de regrouper sous la mission d'accueil trois types d'activité :

- ♦ **l'orientation de premier niveau sur le service public de l'emploi**, c'est-à-dire l'information de tout usager sur l'organisation du service public de l'emploi, la répartition des compétences entre les divers acteurs, les prestations proposées ;
- ♦ **le premier accueil du demandeur d'emploi**, lorsqu'il souhaite s'inscrire auprès d'un opérateur du SPE afin de bénéficier des prestations de placement et d'indemnisation. L'accueil, qui peut être effectué via divers canaux (agence, téléphone, internet), correspond à la phase de pré-inscription et comprend tous les actes métiers relatifs à :
 - l'information du demandeur d'emploi sur la procédure d'inscription et les formalités à accomplir ;
 - la prise d'un rendez-vous en vue du premier entretien d'orientation et de placement ;
 - la saisie des premières informations nécessaires à l'inscription du demandeur d'emploi, à la liquidation de sa demande d'indemnisation et à la liquidation de ses droits.
- ♦ **l'accueil permanent des demandeurs d'emploi** tout au long de leur parcours, à des fins d'information de ces derniers mais aussi de traitement d'opérations simples telles que la saisie de données sur les changements de situation administrative des demandeurs d'emploi.

1. Organisation de l'accueil dans les SPE en Allemagne, en France et au Royaume-Uni

La mission, lors de ses visites de terrain dans les trois pays concernés par le benchmark, a principalement recueilli des informations relatives à l'organisation de l'accueil des publics au sein des opérateurs principaux du SPE. Peu de données ont pu être en revanche collectées dans les délais impartis en ce qui concerne l'organisation de l'accueil chez les autres acteurs du SPE (co-traitants, sous-traitants, partenaires).

1.1. Le Royaume-Uni se caractérise par un développement volontariste du canal téléphonique pour l'accueil et l'information du demandeur d'emploi

1.1.1. La fonction « Accueil et information » au sein de l'opérateur principal *Jobcentre Plus* a très fortement développé le canal téléphonique

L'accueil du nouveau demandeur d'emploi, dans la phase de pré-inscription, n'est pas effectué dans les agences locales mais par téléphone – les appels étant réceptionnés dans 31 plateformes appelées *Contact Centres*. Le processus d'accueil et de pré-inscription est très standardisé et comporte deux étapes :

Annexe IV

- ♦ **premier contact** (durée standard : 10 minutes) : le demandeur d'emploi téléphone au centre d'appel téléphonique. L'agent administratif enregistre les informations de base nécessaires à l'inscription au chômage et identifie le type d'allocations auquel a droit le bénéficiaire (allocation chômage, allocation de soutien et d'aide à l'emploi pour personne handicapée, revenu minimum d'existence, etc.). Les questions sont standardisées, l'agent déroulant un script ;
- ♦ **premier entretien** (*First Contact Interview* : 45 minutes) : le demandeur d'emploi est rappelé dans les 24 heures. L'agent lui indique les justificatifs nécessaires à l'ouverture des droits. Un entretien d'inscription est fixé au *Jobcentre Plus* local (objectif : ne pas dépasser quatre jours de délai entre le *First Contact Interview* et l'entretien d'inscription). La recherche d'emploi est également évoquée : l'agent présente les différentes prestations d'accompagnement offertes par *Jobcentre Plus* et peut proposer –si cela est pertinent– une offre d'emploi au demandeur. A la suite de l'entretien, un courrier est adressé au demandeur d'emploi, répertoriant l'ensemble des informations discutées lors de l'entretien.

Ces contacts de pré-inscription permettent donc :

- ♦ d'informer le demandeur d'emploi sur ses droits ;
- ♦ d'enclencher le processus d'inscription et de traitement de la demande d'indemnisation, grâce au recueil d'informations sur la situation du demandeur ;
- ♦ d'enclencher le processus d'accompagnement et d'intermédiation, puisqu'une première offre d'emploi peut être proposée au demandeur.

Si les *Contact Centers* font office de point d'entrée à *Jobcentre Plus*, par la suite l'accueil et l'information des demandeurs d'emploi tout au long de leur parcours est également assuré dans les 865 agences locales *Jobcentres*, qui disposent pour cela d'agents de « service clientèle » (*Customer Service Officer*). Ces agents sont responsables de l'accueil physique des publics et peuvent apporter un soutien aux demandeurs d'emploi les moins autonomes dans leur recherche d'emploi (information de premier niveau, prise de rendez-vous, etc.).

1.1.2. L'exercice de la fonction « Accueil » au sein des autres opérateurs est peu connu

Les **opérateurs privés de placement** (OPP) au Royaume-Uni, qui prennent en charge une partie des demandeurs d'emploi inscrits à *Jobcentre Plus* dans le cadre de programmes bien définis (*Employment Zones* pour les bassins d'emploi sinistrés, *Flexible New Deal* pour les chômeurs de longue durée, etc.) n'exercent pas réellement de fonction « accueil » au sens défini par la mission : ils ne jouent pas de rôle dans l'orientation de premier niveau sur le service public de l'emploi, ni ne sont impliqués pendant la phase de pré-inscription du demandeur d'emploi. Tout au plus l'accueil consiste-t-il à la réception des appels téléphoniques au standard et à la réception du public dans les locaux.

En revanche, il existe certaines structures d'orientation et de conseil de premier niveau (*employment guidance*), sur un modèle assez proche des maisons de l'emploi en France. Elles sont co-financées (sur appel à projets) par l'État et les communes dans le cadre de programmes dits de « régénération économique » et sont implantées dans les bassins d'emploi les plus sinistrés. Au delà de leur rôle d'information et d'orientation sur les programmes d'aide au retour à l'emploi ou les dispositifs de formation, elles peuvent également offrir des prestations d'accompagnement renforcé de demandeurs d'emploi. Aucune donnée consolidée n'existe sur le nombre de ces structures au niveau national, ni sur leurs moyens humains et financiers¹.

1.2. En Allemagne, l'accueil du demandeur d'emploi est davantage multi-canal et est principalement effectué dans les agences locales

Seule la fonction d'accueil au sein de l'agence fédérale du travail (*Bundesagentur für Arbeit - BA*), opérateur principal du SPE allemand, est décrite dans la présente annexe. En revanche, aucune information n'est disponible sur les 69 communes reconnues compétentes pour être opérateurs dans le régime de solidarité chômage².

La fonction « accueil et l'information » des demandeurs d'emploi, appelée *Kundenportal*, est **organisée au niveau des agences locales (*Arbeitsagenturen*)**. Elles sont au nombre de 178 et disposent par ailleurs de 610 antennes (*Geschäftstelle*).

Trois services sont responsables de l'accueil et de l'information des publics (appelés « clients ») :

- ◆ le hall d'entrée (*Empfang*) destiné à recevoir le public. Le passage des clients doit y être le plus rapide possible (règle des « 30 secondes ») : il ne s'agit pas d'un point d'information, mais de contrôle des entrées dans l'agence et d'orientation des individus vers les services appropriés ;
- ◆ la « zone d'entrée » (*Eingangszone*) : elle accueille, sans rendez-vous, les clients à des fins d'information de premier niveau, de traitement des opérations liées à la pré-inscription (identification de l'allocation à laquelle le client peut avoir droit, enregistrement du demandeur dans le système d'information, remise du dossier d'inscription) et de prise de rendez-vous avec les services en charge de l'accompagnement et de l'indemnisation. La « zone d'entrée » comprend également des postes informatiques en libre service pour effectuer les démarches d'inscription en ligne ou de recherche d'emploi ;
- ◆ la plateforme téléphonique (*Servicecentre*), qui effectue les mêmes tâches que la « zone d'entrée » : information de premier niveau, prise de rendez-vous, traitement d'opérations simples comme la pré-inscription, la saisie d'information relative au changement de situation des demandeurs d'emploi, etc.

L'accueil constitue une filière métier à part entière, reposant sur la spécialisation des agents – dont la qualification est moins élevée que celle des conseillers en intermédiation ou en indemnisation.

L'accueil est perçu comme une fonction essentielle dans la démarche d'optimisation du processus de prise en charge du demandeur d'emploi.

¹ Un rapport d'évaluation du fonds unique de régénération, portant sur la période 1995-2001, mentionne deux cas de telles structures sur une vingtaine de projets étudiés (cf. *Evaluation of the Single Regeneration Budget – A Partnership for Regeneration*. Rapport final, 2007. Disponible sur www.landecon.cam.ac.uk/research/reuag/uars/projects/urgsrb.html)

² Pour une présentation détaillée du service public de l'emploi en Allemagne, se reporter à l'annexe 2.

Annexe IV

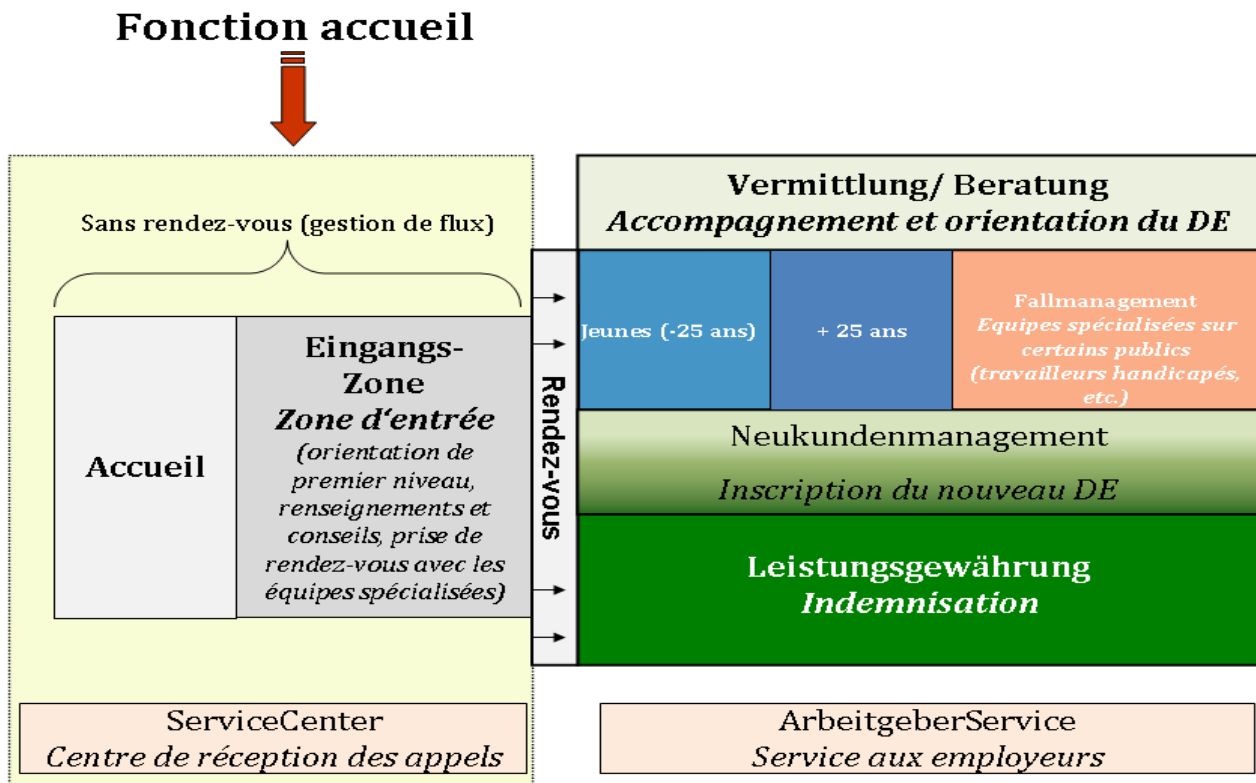
Le traitement de tâches simples par les personnels d'accueil permet aux services de conseil (accompagnement) et aux services instructeurs (indemnisation) de se concentrer sur leurs cœurs de métier.

Par ailleurs, la gestion des flux au niveau de la zone d'accueil permet également aux services de mieux s'organiser en programmant leur activité.

Enfin, le recueil de données sur le demandeur d'emploi permet de mieux calibrer (en durée et en contenu) les premiers entretiens d'accompagnement et d'indemnisation : ainsi l'entretien d'instruction du dossier d'indemnisation varie entre 15 et 45 minutes selon le profilage du demandeur d'emploi réalisé par les agents d'accueil dans la phase de pré-inscription, sur la base d'un questionnaire (cf. Annexe 6).

Le schéma ci-dessous permet de visualiser le positionnement de la fonction « Accueil » dans l'aménagement d'une agence locale de la *Bundesagentur für Arbeit*.

Figure 1 : Organisation de la « fonction accueil » au sein d'une agence locale de la BA



Source : Mission d'après les documents de la Bundesagentur für Arbeit.

1.3. La France se caractérise par la multiplicité des points d'accueil et d'information des demandeurs d'emploi

De nombreux acteurs assurent une fonction d'accueil et d'orientation des demandeurs d'emploi. Il convient de distinguer l'accueil au titre de l'inscription sur les registres de demandeurs d'emploi (effectué au sein de Pôle Emploi) de l'accueil au titre de l'inscription au revenu de solidarité active (RSA). Par ailleurs, des structures hybrides associant les collectivités locales et Pôle Emploi permettent de diffuser une information de premier niveau sur le SPE.

1.3.1. L'accueil « de droit commun » se fait à Pôle Emploi

1.3.1.1. *Pôle emploi développe une stratégie multi-canal pour l'accueil et les démarches de pré-inscription des demandeurs d'emploi*

L'accueil, l'information et les démarches de pré-inscription (saisie d'un dossier d'inscription et d'une demande d'allocation) des demandeurs d'emploi sont pris en charge par :

- ♦ **les « plateformes de services à distance »** qui, d'une part réceptionnent les appels téléphoniques (numéro unique d'appel 3949), d'autre part traitent les démarches de pré-inscription par internet ;
- ♦ **l'agence locale**, qui dispose d'un espace d'accueil pour recevoir et orienter le public. Ces espaces comportent généralement des postes informatiques en libre service. Dans les localités où Pôle Emploi n'est pas implanté, **un administré peut réaliser les démarches de pré-inscription auprès de sa mairie** : les agents communaux reçoivent et consignent la demande d'inscription, fournissent un formulaire d'inscription, recueillent le dossier et en vérifie la complétude avant transmission à l'opérateur.

La fusion des réseaux de l'ANPE et des Assédic lors de la création de Pôle emploi a conduit à une diminution du nombre de sites ouverts au public. Au 31 mars 2010, seules 907 agences, dont certaines disposent de plusieurs sites³, ont été conservés sur les 827 sites de placement et les 642 sites d'indemnisation existant avant la fusion.

Un nouveau schéma d'implantation, dont le déploiement est prévu sur quatre ans, a été présenté au conseil d'administration de Pôle emploi le 24 septembre 2010 et prévoit une amélioration de la proximité du réseau aux demandeurs d'emploi⁴. Il propose une très légère réduction du nombre d'agences principales à 896, mais créé parallèlement 44 « relais » (de taille plus petite que les agences).

³ Au 31 mars 2010, seules 462 agences sont unilocalisées.

⁴ La convention tripartite prévoit que 80 % des demandeurs d'emploi devront se situer à moins de 30 minutes d'une unité polyvalente du réseau de Pôle emploi, que les agences devront comprendre entre 15 et 70 agents et que les agences implantées en zones urbaines sensibles devront être conservées.

1.3.1.2. Pôle emploi a structuré une filière métier dédiée à l'accueil du demandeur d'emploi

Dans la nouvelle nomenclature RH développée par Pôle Emploi, l'accueil et l'information correspond au profil des « **conseillers clientèle** » (par opposition aux profils des « chargés de relation clientèle », qui regroupent les métiers de l'indemnisation et de l'intermédiation). Les conseillers clientèle doivent en effet maîtriser les compétences suivantes :

- ◆ information sur l'offre de services de Pôle Emploi ;
- ◆ accueil physique/ Animation de salle ;
- ◆ accueil traitement téléphonique ;
- ◆ traitement de la recevabilité de la demande et de la complétude des dossiers ;
- ◆ traitement des rejets/reprises⁵ ;
- ◆ traitement des inscriptions par internet.

1.3.2. Le dispositif du RSA bénéficie de nombreux « lieux-relais » d'information

En raison de l'absence d'un guichet unique des services offerts aux bénéficiaires du RSA (la mission d'accompagnement relevant du conseil général, qui peut en déléguer l'exercice à des tiers, tandis que l'indemnisation relève de la compétence des caisses d'allocations familiales), la fonction d'accueil et d'orientation de premier niveau est dispersée entre plusieurs acteurs : les caisses d'allocation familiales, les services sociaux des départements, les plateformes téléphoniques installées par les départements et dédiées au RSA, les centres communaux d'action sociale (CCAS), les « maisons du service public » gérées par les communes, etc.

Aucune information n'est disponible sur les moyens consacrés à l'accueil des bénéficiaires du RSA dans ces structures.

1.3.3. D'autres structures jouent un rôle d'accueil et d'orientation de premier niveau, dans une logique de renforcement de la proximité territoriale

Pôle Emploi, en partenariat avec les municipalités et d'autres services publics, développe les points de contact et d'information avec le public au travers :

- ◆ des « relais de service public ». Installés dans les mairies, ils peuvent distribuer de la documentation sur Pôle Emploi et le service public de l'emploi (brochures, etc.) ;
- ◆ des « visio-guichets ». Ces bornes installées dans les mairies permettent un accès virtuel aux services de Pôle Emploi, mais également à d'autres prestataires tels que la Poste ou encore les Caisses d'allocation familiale. 60 visio-guichets ont déjà été mis en place, l'objectif étant d'en doubler le nombre d'ici 2012⁶.

⁵ La reprise correspond aux demandeurs d'emploi ayant déjà été inscrits à Pôle Emploi, et pour lesquels la ré-inscription fait l'objet d'une procédure simplifiée.

⁶ Objectif inscrit dans le *Schéma d'implantation cible*, document présenté au conseil d'administration de Pôle Emploi le 24 septembre 2010.

Annexe IV

A côté de Pôle Emploi, les **maisons de l'emploi** ont un rôle d'accueil et d'orientation de premier niveau reconnu par la loi. L'article L5313-1 du Code du travail, qui définit le périmètre d'intervention des maisons de l'emploi, dispose qu'elles « participent avec [Pôle Emploi], les réseaux spécialisés et les acteurs locaux (...) à **l'accueil, l'information**, l'orientation et l'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi ». Il s'agit principalement d'informer les demandeurs d'emploi sur les programmes et des prestataires existants en matière d'accompagnement dans la recherche d'emploi, d'acquisition d'une qualification.

*

* *

Au final, les trois pays étudiés dans le cadre du benchmark présentent des modèles d'organisation de l'accueil et de l'information du demandeur d'emploi relativement différents, tant du point de vue :

- ♦ de la stratégie canal adoptée, notamment en matière de pré-inscription : les Britanniques ont centralisé cette fonction sur le canal téléphonique, alors que les Allemands et les Français privilégient une stratégie multi-canal ;
- ♦ de la stratégie de proximité adoptée : en France – et, dans une moindre mesure, au Royaume-Uni dans le cas des bassins d'emploi sinistrés – existe une forte volonté de rapprocher le SPE de ses publics et de multiplier les points d'information et d'orientation de premier niveau ;
- ♦ du type de prestation proposée : au Royaume-Uni, les sujets relatifs à l'accompagnement dans le retour vers l'emploi et à l'intermédiation (proposition d'offres d'emploi) sont abordés dès l'entretien téléphonique dit de « premier contact », alors que les démarches de pré-inscription en Allemagne et en France sont davantage tournées vers la collecte de données individuelles sur le demandeur d'emploi et vers l'enclenchement de la demande d'indemnisation.

2. Décompte des effectifs

Le décompte des effectifs est réalisé sur la base d'outils et de méthodologies de retraitement qui sont présentés de manière détaillée dans l'annexe 3 du rapport.

2.1. En France le décompte est probablement sous estimé car il n'inclut pas les effectifs d'accueil de Cap emploi et des bénéficiaires du RSA

2.1.1. Effectifs décomptés

La comptabilisation des effectifs consacrés à l'accueil et à l'information des demandeurs d'emploi a pu être effectuée pour trois acteurs seulement.

A **Pôle Emploi**, les effectifs d'accueil de Pôle emploi sont recensés dans la catégorie « socle » de l'enquête-temps réalisée au printemps 2010. Cette catégorie regroupe les agents correspondant au profil RH de « conseiller clients », à savoir :

- ◆ les agents en charge de l'accueil physique en agence ou de l'accueil téléphonique sur la plateforme du 3949 ;
- ◆ les agents dit « d'appui à la production » qui ont intégralement été affectés au processus opérationnel DE1 « Prendre en charge le demandeur d'emploi » dans le cadre de l'enquête-temps. Ces agents peuvent travailler sur les plateformes de gestion du courrier, ou réaliser des tâches simples de pré-inscription (initialisation du dossier du demandeur d'emploi) et de gestion des aides (hors traitement comptable pur).

Dans les **missions locales et les Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)**, les agents d'accueil sont clairement identifiés dans la catégorie « chargés d'accueil » de la nomenclature RH. 81 % de ces effectifs sont ici décomptés, sur la base d'une estimation forfaitaire de l'activité des missions locales consacrée à l'insertion professionnelle (les 19 % restants sont consacrés à des activités ne relevant pas du périmètre du SPE, comme par exemple les projets de citoyenneté, l'aide au logement, l'accès à la santé ou aux loisirs).

Dans les **maisons de l'emploi**, les agents dédiés à l'information et à l'orientation de premier niveau sur le SPE ont été décomptés à partir d'une enquête déclarative conduite en septembre 2010.

Le décompte n'inclut pas les effectifs des points d'accueil et d'information des bénéficiaires du RSA (CCAS, Caf, plateformes mises en place par les conseils généraux, etc.) dont les effectifs n'ont pu être dénombrés par la mission.

Il n'inclut pas non plus, pour les mêmes raisons, les effectifs du réseau Cap emploi, dédiés à l'information des personnes handicapées.

2.1.2. Risque méthodologique associé

Le risque pesant sur la fiabilité et l'exhaustivité des données est considéré comme non négligeable.

En effet, le décompte repose sur des données déclaratives ou retraitées qui en limite la fiabilité. Par ailleurs, il ne couvre pas l'ensemble des structures assurant une fonction d'accueil et d'orientation des demandeurs d'emploi.

2.2. En Allemagne le décompte repose sur des sources bien identifiées

La mission d'accueil et d'information des demandeurs d'emploi intègre les effectifs de la fonction accueil (*Kundenportal*, dans ses trois composantes : hall d'accueil, zone d'entrée et centres d'appels téléphoniques) de l'ensemble du réseau opérationnel de la BA :

- ♦ *Arbeitsagenturen* du régime d'assurance chômage ;
- ♦ *Jobcenters* du régime de solidarité chômage (structures co-gérées par la BA et les communes dans le cadre des « communautés de travail »).

Dans le cas des 69 *Jobcenters* gérés par les communes, sans intervention de la BA, seuls les effectifs totaux sont connus. Une estimation des agents d'accueil est proposée, par application du ratio d'effectifs d'accueil dans l'effectif total des « communautés de travail ».

En raison de la forte spécialisation de la filière d'accueil au sein de la BA, **la fiabilité du décompte des effectifs est élevée**. L'estimation forfaitaire des agents d'accueil au sein des *Jobcenters* communaux constitue un risque marginal, en raison du nombre relativement peu important de ces structures.

2.3. Au Royaume-Uni le décompte est également fiable

2.3.1. Effectifs décomptés

La mission d'accueil et d'information des demandeurs d'emploi est constituée des effectifs d'appui à la clientèle (*customer support*), situés dans les agences locales, et des agents des *Call centers* d'autre part.

Parmi les effectifs des *Contact centres*, sont décomptés :

- ♦ les agents chargés de conduire les entretiens de pré-inscription des demandeurs d'emploi (au sens des individus prétendant à l'allocation chômage *Jobseeker's allowance*) ;
- ♦ les agents du service téléphonique *Jobseeker direct*, qui fournit des informations sur les offres d'emploi disponibles.

En revanche, les effectifs des *Call centers* chargés de l'information et du conseil en matière d'indemnisation (*Benefit enquiries*) n'ont pas été imputés à la mission d'accueil, mais à la mission d'indemnisation (cf. Annexe 6 relative à l'indemnisation).

Par ailleurs, le recensement ne couvre pas les effectifs des collectivités locales affectés à des dispositifs d'information et d'orientation des demandeurs d'emploi.

2.3.2. Risque méthodologique associé

La ventilation des effectifs sur les fonctions d'accueil en agence et au sein des plateformes téléphoniques est issue de la comptabilité analytique de *Jobcentre Plus* et peut être considérée comme fiable.

Un risque marginal de sous-estimation existe en l'absence de décompte des effectifs des collectivités locales chargés d'une mission d'accueil et de conseil aux demandeurs d'emploi.

2.4. Résultats

En valeur absolue, la mission d'accueil du demandeur d'emploi totalise 6 459,37 ETP en France, 6 182,45 ETP au Royaume-Uni et 17 112,05 ETP en Allemagne.

Rapporté au flux entrant des demandeurs d'emploi, l'effectif français apparaît inférieur aux effectifs des deux autres pays. Le SPE français compte 17 ETP pour 10 000 chômeurs entrant, contre 24 au Royaume-Uni et 27 en Allemagne.

**Tableau 1 : Décompte des effectifs et évaluation des risques
pour la mission « Accueil et information des demandeurs d'emploi »**

Effectif ETP	France	Royaume-Uni	Allemagne
Effectif total (2010)	6 459,37	6 182,45	17 112,05
Flux total de chômeurs entrants (janv-août 2010)	3 909 430	2 532 697	6 287 111
Source	<i>DARES - Série mensuelle nationale brute - flux d'entrée des DE inscrits à Pôle emploi en catégories A, B, C (France entière)</i>	<i>Base de données NOMIS – JSA Claimants on-flows</i>	<i>Bundesagentur für Arbeit - Arbeitsmarkt in Zahlen - Zugang an Arbeitslosen</i>
ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrant	17	24	27

Source : IGF.

3. Analyse

Les résultats du décompte doivent être interprétés avec prudence car la fonction d'accueil recouvre des situations différentes d'un pays à l'autre : la fonction d'accueil est par construction perméable aux autres fonctions opérationnelles, dont elle constitue la voie d'accès. Par ailleurs, les effectifs français sont sous-estimés.

Le caractère plus ou moins « consommateur » en effectifs de la fonction d'accueil dans les trois pays couverts par le benchmark appelle néanmoins quelques observations.

En ce qui concerne **le système britannique**, son organisation centralisée et standardisée (tout du moins au stade du premier accueil, très largement assuré par les plateformes mutualisées des *Contact centres*) ne semble pas conduire à une productivité supérieure à celle du système français, pourtant davantage éclaté et décentralisé. La supériorité numérique des effectifs du SPE anglais pourrait s'expliquer par le temps de contact relativement important au niveau du premier accueil, qui comprend un entretien systématique de 45 minutes au cours duquel les diverses prestations offertes par *Jobcentre plus* (et les règles de conditionnalité de ces prestations) sont présentées au demandeur d'emploi.

Les effectifs plus nombreux pourraient également conduire à une qualité élevée de service (taux de décrochés des appels plus élevé, taux d'erreur dans les procédures d'inscription plus faible, satisfaction plus grande des demandeurs d'emploi dans leur prise en charge) : cet aspect n'a pas pu être évalué par la mission car les indicateurs de mesure de la qualité de l'accueil ne sont pas homogènes d'un pays à l'autre.

En ce qui concerne le **système allemand**, deux raisons pourraient être avancées au dimensionnement des effectifs d'accueil.

Une première raison tient à la variété des publics accueillis, qui ne se limitent pas aux seuls demandeurs d'emploi :

- ♦ la *Bundesagentur für Arbeit* est prestataire de services à destination des lycéens et des étudiants, grâce à ses activités de conseil en orientation professionnelle et de placement dans des dispositifs de formation professionnelle et d'apprentissage ;
- ♦ sur les 4,99 millions d'actifs (*Erwerbsfähige*) bénéficiaires de l'allocation de solidarité en septembre 2010, seuls 2,1 millions sont recensés dans les statistiques nationales du chômage.

Par conséquent, rapporter les effectifs aux seuls flux entrants de demandeurs d'emploi (comme c'est le cas dans les ratios construits par la mission) ne permet pas d'apprécier la charge d'activité réelle liée à l'accueil et à l'information des publics du SPE allemand.

La seconde raison est liée au modèle organisationnel des agences de la *Bundesagentur für Arbeit*. Le développement de la fonction d'accueil satisfait deux objectifs :

- ♦ l'amélioration de la qualité du service fourni aux « clients » (information sur les différentes prestations proposées par le service public de l'emploi, rapidité de la prise en charge) ; là encore, il n'a pas été possible d'évaluer la qualité de service offerte par le SPE allemand comparativement à celle des SPE britannique et français ;

Annexe IV

- ♦ l'optimisation des processus métiers : les effectifs de l'accompagnement et de l'indemnisation du demandeur d'emploi sont déchargés des tâches simples de gestion administrative (prise de rendez-vous, renseignement des données personnelles du demandeur d'emploi dans les systèmes d'information). Cette division des tâches ne semble toutefois pas résulter en une efficience plus importante du SPE allemand par rapport aux SPE anglais et français : les effectifs consacrés à l'accompagnement et à l'indemnisation du demandeur d'emploi y restent beaucoup plus nombreux que dans les deux autres pays.

4. Tableau récapitulatif du décompte

**Tableau 2 : Décompte des effectifs de la mission
« Accueil et information des demandeurs d'emploi »**

Pays	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
France	Pôle emploi - Effectifs – « socle »	2010	Pôle Emploi - enquête temps - mai 2010	5 102,80	3
	Missions locales et PAIO - chargés d'accueil	2009	CNML - Octobre 2010	874,92	3
	Maisons de l'emploi - accueil de premier niveau	2010	DGEFP - enquête août 2010	481,66	2
Total France				6 459,37	
Allemagne	BA - régime d'assurance - Zone d'accueil	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	6 517,00	4
	Communautés de travail - Régime de solidarité - Zone d'accueil (physique)	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	4 253,00	4
	BA - SGBIII - Servicecenter - téléphone	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	4 192,00	4
	Communautés de travail - SGBII - Zone d'accueil (physique) - Communes	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	1 082,00	2
	Communes reconnues compétentes - estimation des effectifs d'accueil	2008	Effectif 2008, au prorata des effectifs d'accueil dans l'effectif total des communautés de travail	771,05	2
	Communautés de travail - régime de solidarité- Servicecenter -téléphone - BA	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	218,00	4
	Communautés de travail - SGBII - Zone d'accueil (téléphone) - Communes	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	79,00	2
Total Allemagne				17 112,05	
Royaume-Uni	Jobcentre Plus (JCP) - Appui à la clientèle	2010	JCP - ABM - juillet 2010	4 656,00	5
	JCP - Contact centre - Premier contact JSA	2010	JCP - ABM - juillet 2010	1 487,38	5
	JCP - Contact centre - Jobseeker Direct	2010	JCP - ABM - juillet 2010	39,07	5
Total Royaume-Uni				6 182,45	5

Source : IGF.

ANNEXE V

L'accompagnement des demandeurs d'emploi

SOMMAIRE

1. ORGANISATION DE LA MISSION D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI	1
1.1. Aucun organisme n'exerce de monopole sur l'activité de placement des demandeurs d'emploi dans les trois pays étudiés.....	1
1.1.1. <i>Au Royaume-Uni, Jobcentre Plus tient un rôle central dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, même si l'intervention des opérateurs privés de placement s'accroît.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>En Allemagne, la Bundesagentur für Arbeit reste l'organisme de droit commun en matière de placement des demandeurs d'emploi, les communes pouvant exercer cette compétence par dérogation</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>En France, plusieurs organismes interviennent aux côtés de Pôle emploi sous la forme de co-traitance ou de sous-traitance.....</i>	<i>3</i>
1.2. Au sein des opérateurs principaux du SPE, la structuration de la filière métier « accompagnement » reflète des approches différentes en matière d'intermédiation.....	4
1.2.1. <i>Au Royaume-Uni, l'organisation des services d'accompagnement repose sur une forte spécialisation des agents et un ciblage de l'activité sur le suivi des démarches de recherche d'emploi.....</i>	<i>4</i>
1.2.2. <i>En Allemagne, les services d'accompagnement offrent des prestations spécialisées de conseil en recherche d'emploi et d'orientation professionnelle à un public plus large que celui des demandeurs d'emploi.....</i>	<i>5</i>
1.2.3. <i>En France, l'organisation des services d'accompagnement repose sur une faible spécialisation des agents et une approche globale de l'intermédiation.....</i>	<i>6</i>
1.3. L'offre de services repose sur des stratégies et des processus très différenciés.....	7
1.3.1. <i>Au Royaume-Uni, l'accompagnement offert par Jobcentre Plus est très standardisé et repose sur le contact avec le demandeur d'emploi.....</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>En Allemagne, l'accompagnement est individualisé et s'appuie sur un régime généreux de prestations</i>	<i>9</i>
1.3.3. <i>En France, la politique d'accompagnement reste relativement normée malgré le développement de prestations individualisées</i>	<i>10</i>
2. DECOMPTE PAR PAYS.....	13
2.1. En France	13
2.1.1. <i>Effectifs retenus dans le périmètre de décompte</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Risque méthodologique associé</i>	<i>14</i>
2.2. En Allemagne	15
2.2.1. <i>Effectifs retenus dans le périmètre de décompte</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>Risque méthodologique associé</i>	<i>15</i>
2.3. Au Royaume-Uni.....	15
2.3.1. <i>Effectifs retenus dans le périmètre de décompte</i>	<i>15</i>
2.3.2. <i>Risque méthodologique associé</i>	<i>16</i>

2.4. Les résultats du décompte indiquent des effectifs moins nombreux en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni.....	16
2.5. La prise en compte du degré de sous-traitance de l'activité de placement dans les trois pays tend à conforter ce constat.....	17
3. ANALYSE DU DECOMPTE	18
3.1. L'analyse d'indicateurs approchés de productivité ne permet pas à elle seule d'éclairer les écarts dans les effectifs d'accompagnement des trois services publics de l'emploi.....	18
3.1.1. <i>La taille moyenne du portefeuille d'un conseiller.....</i>	<i>18</i>
3.1.2. <i>Le nombre d'entretiens par conseiller</i>	<i>19</i>
3.2. La « productivité apparente » du service public de l'emploi français en matière d'accompagnement semble s'expliquer par une offre de service plus restreinte et moins intensive que chez ses homologues étrangers.....	20
3.2.1. <i>Le parcours standard de Jobcentre Plus alloue davantage de temps au « contact » avec le demandeur d'emploi que le parcours standard de Pôle emploi.....</i>	<i>21</i>
3.2.2. <i>Depuis la crise, l'intensité de l'accompagnement standard du demandeur d'emploi a fortement diminué en France</i>	<i>22</i>
3.3. Si les services d'accompagnement français ont une productivité apparente supérieure à celles des services allemands et britannique, en revanche leur efficacité est moindre dans le retour à l'emploi	23
3.3.1. <i>La France se caractérise par un taux de retour à l'emploi nettement moins élevé que l'Allemagne et le Royaume-Uni.....</i>	<i>24</i>
3.3.2. <i>En Allemagne comme au Royaume-Uni, le dimensionnement des effectifs des services d'accompagnement ne saurait être apprécié indépendamment des stratégies mises en œuvre pour améliorer le retour à l'emploi</i>	<i>25</i>
4. CONCLUSION	29
5. TABLEAU RECAPITULATIF DU DECOMPTE.....	31
 FICHE JOINTE : ÉVALUATION COMPARÉE DE L'INTENSITÉ DE L'ACCOMPAGNEMENT DU DEMANDEUR D'EMPLOI AU ROYAUME-UNI ET EN FRANCE	 36

La mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi regroupe les **activités expertes réalisées par des conseillers spécialisés en matière d'intermédiation, d'orientation et de conseil**, en vue du retour du demandeur d'emploi sur le marché du travail.

Ces activités comprennent notamment :

- ◆ le premier diagnostic sur la situation du demandeur d'emploi et la définition, sur la base d'une évaluation de ses aptitudes professionnelles, d'une stratégie de retour à l'emploi, éventuellement conclue par la signature d'un document d'engagement réciproque entre le demandeur d'emploi et l'opérateur de placement ;
- ◆ le suivi ultérieur du demandeur d'emploi : suivi des démarches de recherche d'emploi, conseil et soutien dans la définition de son projet professionnel, intermédiation (définie comme la proposition d'offres d'emploi et la mise en relation positive du demandeur d'emploi avec un potentiel employeur) ;
- ◆ la prescription et le montage de prestations d'aides à la recherche d'emploi (préparation au recrutement, rédaction d'un curriculum vitae) ou à la création d'entreprise, de formations qualifiantes, d'accès à un contrat aidé ou à une entreprise d'insertion par l'activité.

1. Organisation de la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi

L'offre de services de conseil et de placement aux demandeurs d'emploi a fait l'objet de nombreuses publications, y compris dans le cadre d'études comparatives au niveau européen¹.

Cette partie a pour objet de présenter les principaux axes d'organisation institutionnelle de cette politique en Allemagne, en France et au Royaume-Uni (1.1), en s'attachant principalement à la structuration de la filière métier « accompagnement » au sein de l'opérateur public principal (1.2). Elle retrace également, à grands traits, les différents parcours de retour à l'emploi et la distribution dans le temps des prestations proposées aux demandeurs d'emploi en fonction de leur profil et de leur durée dans le chômage (1.3).

1.1. Aucun organisme n'exerce de monopole sur l'activité de placement des demandeurs d'emploi dans les trois pays étudiés

Le paysage institutionnel des services publics de l'emploi inclus dans le champ de l'étude fait l'objet d'une présentation descriptive en annexe 2. Il est effectué ici un bref rappel des différentes structures chargées de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

¹ On peut notamment citer, parmi les récentes publications administratives opérant un *benchmark* des services d'accompagnement aux demandeurs d'emploi :

- *Rapport sur les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi – Comparaison Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni* – Rapport de l'IGAS et du Centre d'Études sur l'emploi, 2007 ;
- Études de l'OCDE sur l'activation des politiques du marché du travail (par exemple, *From Inactivity to Work : the Role of Active Labor Market Policy*, 2006 ; des études ont été également réalisées par pays) ;
- *International Review of Performance Management Systems in Public Employment Services*, Research Report N°, disponible sur le portail internet du ministère britannique du travail et des pensions (*Department for Work and Pensions*).

La direction des études, des évaluations et des affaires internationales (DEEI) de Pôle Emploi réalise également des notes de veille sur l'offre de service aux demandeurs d'emploi dans les SPE étrangers.

1.1.1. Au Royaume-Uni, *Jobcentre Plus* tient un rôle central dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, même si l'intervention des opérateurs privés de placement s'accroît

Depuis l'introduction des programmes *New Deal* dans les années 2000 (réunis et simplifiés sous le vocable *Flexible New Deal* en 2009), l'organisation des services aux demandeurs d'emploi est fondée sur une **division des tâches entre l'opérateur public *Jobcentre Plus* et les opérateurs privés en fonction des publics et de la durée du chômage.**

Dans le cadre actuel, *Jobcentre Plus* prend en charge l'ensemble des demandeurs d'emploi pendant les douze premiers mois de chômage. Par la suite, les demandeurs d'emploi sont automatiquement orientés vers des opérateurs privés de placement sélectionnés par le ministère du travail et des pensions dans le cadre d'appels d'offre nationaux (cf. Annexe 10 relative aux politiques d'externalisation).

Il existe par ailleurs des programmes ciblés sur certains publics éloignés du marché du travail pour lesquels un accompagnement par un prestataire privé peut être réalisé avant le 12^{ème} mois, sur la base du volontariat :

- ◆ les parents isolés (*New Deal for Lone Parents*) ;
- ◆ les personnes souffrant d'un handicap (*New Deal for Disabled People* ou *Pathways to Work* selon les régions).

En dehors de ce schéma de droit commun et central, dont la supervision est assurée par le ministère du travail et des pensions, **les municipalités peuvent également intervenir en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi au travers de projets plus ponctuels** et relevant de la politique d'aménagement du territoire en faveur des bassins d'emploi sinistrés : politique de « régénération économique » (qui portent sur un nombre important de politiques publiques - santé, logement, équipement - et peuvent comporter un volet « emploi et formation professionnelle »), **fonds pour l'emploi des quartiers (*Working Neighbourhoods Fund*), initiative « Stratégies urbaines ».**

Ces politiques, co-financées par l'État central, sont principalement axées sur la coordination des différents acteurs en charge de l'insertion sociale et professionnelle, le renforcement de la formation initiale et continue, l'organisation de plans de recrutement local pour la réalisation de grands projets urbains, ou encore l'orientation de premier niveau des demandeurs d'emploi. Les projets mis en œuvre ne semblent pas aller jusqu'à offrir des services de conseil et de placement sur le modèle de *Jobcentre Plus*².

1.1.2. En Allemagne, la *Bundesagentur für Arbeit* reste l'organisme de droit commun en matière de placement des demandeurs d'emploi, les communes pouvant exercer cette compétence par dérogation

Comme pour l'ensemble des missions du SPE, l'organisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi repose sur une distinction entre deux régimes de prise en charge :

² Pour l'évaluation des politiques des collectivités locales en matière d'emploi, se reporter au rapport sur le fonds unique de régénération (cf. *Evaluation of the Single Regeneration Budget – A Partnership for Regeneration*. Rapport final 2007, disponible sur www.landecon.cam.ac.uk/research/reuag/uars/projects/urgsrb.html) ainsi qu'au rapport sur l'initiative « Stratégies urbaines » (*Evaluation of Phase 1 City Strategy*, Department for Work and Pensions, Research report 639, 2010).

- ♦ **le régime de l'assurance chômage, dont l'opérateur public unique est l'agence fédérale du travail** (*Bundesagentur für Arbeit* – BA). Cette dernière ne détient pas pour autant le monopole de l'accompagnement des demandeurs d'emploi puisque ces derniers peuvent, de droit, bénéficier d'un « bon de placement » (*Vermittlungsgutschein*) d'un montant moyen de 2 000 à 2 500 € après six semaines d'inscription au chômage afin de recourir aux **prestations de conseil et de placement d'opérateurs privés, pour une durée de trois mois**. Ce dispositif, qui fait l'objet d'une disposition législative, est destiné à créer un environnement concurrentiel dans le domaine des services aux demandeurs d'emploi ;
- ♦ **le régime de solidarité chômage**, dans lequel interviennent des **structures généralement co-gérées par la BA et les communes** (dans le cadre d'agences locales appelées « communautés de travail » *Arbeitsgemeinschaften* – ARGEn) **ou**, dans 15 % des cas, **entièrement gérées par les communes**.

1.1.3. En France, plusieurs organismes interviennent aux côtés de Pôle emploi sous la forme de co-traitance ou de sous-traitance

Comme pour l'Allemagne, l'accompagnement des demandeurs d'emploi relève d'institutions différentes selon que l'on se situe dans le régime de l'assurance chômage ou dans le régime de la solidarité chômage.

Dans le domaine de l'assurance chômage, l'opérateur public principal est Pôle emploi. Il prend en charge l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés, mais peut toutefois **orienter certains publics spécifiques vers des organismes para-publics ou privés « co-traitants » ou « sous-traitants »** (cf. Annexes 2 et 10 pour une présentation plus détaillée des relations entre Pôle emploi et ses partenaires) :

- ♦ dans le cadre de la co-traitance, les jeunes de moins de 25 ans les plus éloignés du marché du travail peuvent être pris en charge par les missions locales, tandis que les travailleurs handicapés peuvent être accompagnés par les structures « Cap Emploi ». Les missions locales et les Cap Emploi reçoivent toutefois un public plus large que celui inscrit à Pôle emploi et envoyé par ce dernier ;
- ♦ dans le cadre de la sous-traitance, les licenciés économiques relevant des dispositifs CRP/CTP, ou encore les demandeurs d'emploi fragiles bénéficiant du programme d'accompagnement renforcé « Trajectoire Emploi », peuvent être pris en charge par un opérateur privé de placement.

L'orientation des demandeurs d'emploi vers les co-traitants et les sous-traitants ne s'inscrit pas seulement dans une logique de spécialisation des opérateurs par public, mais également dans une logique d'augmentation des capacités de prise en charge des demandeurs d'emploi, notamment en période de hausse du chômage, afin de décharger Pôle emploi.

Dans le domaine de l'assistance chômage, les **départements sont chargés de la mise en œuvre de la politique d'insertion professionnelle des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA)**.

Ils peuvent exercer cette mission « en régie », en créant en interne des services d'accompagnement et de placement, ou déléguer la tâche à des prestataires extérieurs. Le principal prestataire choisi est Pôle emploi - qui suit déjà les bénéficiaires du RSA lorsqu'ils sont inscrits sur les listes des demandeurs d'emploi – mais, de manière plus résiduelle, des structures associatives, voire publiques³, d'insertion professionnelle peuvent être choisies comme prestataires.

³ Les CCAS sont parfois, mais rarement, utilisées par les communes et les associations départementales d'insertion dans les DOM sont des établissements publics.

Dans ce paysage institutionnel, les **Maisons de l'emploi ont un positionnement particulier**. Structures associatives ou groupements d'intérêt public portés par une collectivité locale (commune, département) et bénéficiant, sous conditions, de financement de l'État, elles ont principalement pour fonction d'assurer la coordination des différents acteurs du SPE au niveau local et de jouer un rôle d'information et d'orientation de premier niveau des demandeurs d'emploi. Certaines d'entre elles ont toutefois développé une offre plus approfondie⁴, en proposant des services comparables à Pôle emploi (conseil, accompagnement, collecte d'offre et mise en relation avec les employeurs). Le nouveau cahier des charges des Maisons de l'emploi, introduit en 2010, précise qu'elles « n'ont pas vocation à devenir des opérateurs de placement » et circonscrit davantage leur champ d'intervention⁵.

Au final, la France se caractérise par un système institutionnel davantage éclaté que ceux de l'Allemagne ou du Royaume-Uni, qui s'appuient quant à eux sur un binôme d'acteurs structurant :

- *Jobcentre Plus* et les prestataires externes pour le Royaume-Uni ;
- la *Bundesagentur für Arbeit* et les communes en Allemagne.

1.2. Au sein des opérateurs principaux du SPE, la structuration de la filière métier « accompagnement » reflète des approches différentes en matière d'intermédiation

Dans les trois pays couverts par le *benchmark*, **l'accompagnement du demandeur d'emploi constitue un métier de proximité** (dit de « *front office* ») **du service public de l'emploi**. Contrairement à d'autres services dont la production peut être partiellement automatisée et massifiée (information et orientation de premier niveau *via* les centres de réception téléphonique, traitement des dossiers d'indemnisation au sein de plateformes de *back office*), l'accompagnement repose encore essentiellement sur le contact humain **et est organisé au niveau opérationnel le plus déconcentré, à savoir l'agence locale**.

Les similitudes entre les trois systèmes s'arrêtent là. En effet, l'organisation de la filière métier « accompagnement » s'appuie sur des logiques d'intermédiation très différentes d'un pays à l'autre.

1.2.1. Au Royaume-Uni, l'organisation des services d'accompagnement repose sur une forte spécialisation des agents et un ciblage de l'activité sur le suivi des démarches de recherche d'emploi

Jobcentre Plus délivre principalement un service **de suivi intensif du chômeur dans sa recherche d'emploi**. La filière métier de l'accompagnement consiste donc principalement en des conseillers chargés de réaliser les entretiens de suivi et de conseil avec les bénéficiaires d'allocation chômage ou de solidarité. De manière plus marginale quantitativement, des psychologues et des conseillers en gestion de carrière assurent un appui en matière d'orientation professionnelle.

⁴ C'est le cas notamment de la Maison de l'Emploi à Aulnay-sous-Bois, dans laquelle s'est rendue la mission.

⁵ Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi (Publication au Journal Officiel du 30 décembre 2009). Les maisons de l'emploi doivent jouer un rôle de coordination, de collecte et de diffusion d'information sur les quatre axes suivant : élaborer un diagnostic territorial partagé sur la situation de l'emploi, participer à l'anticipation des mutations économiques, contribuer au développement de l'emploi local, réduire les obstacles culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi.

Les conseillers sont spécialisés par type de service (simples entretiens de pointage et de suivi, ou entretiens plus approfondis – *cf. infra* description du parcours du demandeur d'emploi) **et par publics** : moins de 25 ans, parents isolés, travailleurs handicapés, bénéficiaires de minima sociaux autres que l'allocation chômage.

1.2.2. En Allemagne, les services d'accompagnement offrent des prestations spécialisées de conseil en recherche d'emploi et d'orientation professionnelle à un public plus large que celui des demandeurs d'emploi

En Allemagne, l'interpénétration des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle entraîne deux conséquences d'un point de vue organisationnel :

- ♦ une **conception extensive de l'insertion professionnelle (*Integration*)** qui recouvre, d'une part le placement des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, d'autre part le placement des actifs (et pas seulement des demandeurs d'emploi) dans des dispositifs de formation comme par exemple l'apprentissage ;
- ♦ **l'exercice, par le service public de l'emploi, d'une fonction d'orientation professionnelle (*Berufsberatung*⁶)**, pour le bénéfice des demandeurs d'emploi, des actifs souhaitant changer de profession mais aussi des élèves et des étudiants. Lors des entretiens conduits par la mission au siège de la *Bundesagentur für Arbeit*, certains interlocuteurs ont comparé les actions de l'opérateur à destination des lycéens au rôle joué par les centres d'information et d'orientation (C.I.O) en France. L'orientation professionnelle est ainsi définie de manière très large et couvre l'ensemble des prestations d'information en de conseil en matière de formation initiale, de formation continue et de présentation du marché du travail et des diverses branches professionnelles.

Par conséquent, la filière « accompagnement » prend en charge un public plus varié que les seuls demandeurs d'emploi et assure deux fonctions :

- ♦ le conseil en placement (sur le marché du travail ou dans des dispositifs d'apprentissage) ;
- ♦ le conseil en matière d'orientation et de formation professionnelles.

L'exercice de ces deux fonctions s'est traduit, en matière de gestion des ressources humaines, par la création de cadres d'emplois distincts dans la fonction publique fédérale : le conseil en placement relève des *Vermittler* et le conseil en orientation professionnelle est assuré par des *Berufsberater* (dont la qualification et la rémunération sont plus élevées). Les *Berufsberater* constituent aujourd'hui 20,6 % des effectifs de la filière « accompagnement » du régime d'assurance chômage. Aucune indication n'est fournie sur la part des *Berufsberater* dans la filière « accompagnement » du régime de solidarité chômage.

Dans la pratique, la distinction entre *Vermittler* et *Berufsberater* n'est plus opératoire, pour plusieurs raisons :

- ♦ les deux catégories d'agents sont susceptibles d'occuper les mêmes postes ;
- ♦ elle ne s'applique pas aux nouveaux recrutés, qui ne sont pas des fonctionnaires mais des agents de droit contractuel ;
- ♦ la spécialisation des conseillers est essentiellement fonction des publics pris en charge : ainsi, les moins de 25 ans et les travailleurs handicapés bénéficient d'un accompagnement par des équipes dédiées.

Il convient de noter que l'acte même de mise en relation entre un employeur et des demandeurs d'emploi n'est généralement pas effectué par les conseillers de la filière « accompagnement » mais par ceux de la filière « offre de services aux employeurs » (*cf. Annexe 7 relative à l'offre de services aux employeurs*).

⁶ Code du droit social, troisième livre (*Sozialgesetzbuch III*), paragraphe 30.

1.2.3. En France, l'organisation des services d'accompagnement repose sur une faible spécialisation des agents et une approche globale de l'intermédiation

En France, la doctrine de l'intermédiation de Pôle emploi intègre très largement le service aux demandeurs d'emploi (accompagnement dans la recherche d'emploi) et le service aux employeurs (collecte de l'offre et aide dans le recrutement), dans l'objectif d'améliorer l'appariement de l'offre et de la demande de travail.

Cela se traduit concrètement par un **principe général de polyvalence des conseillers, en charge de la relation avec les demandeurs d'emploi** (hors traitement de la demande d'indemnisation) **mais également de la relation avec l'employeur**. La filière « accompagnement » n'est donc pas constituée de manière autonome : seul est identifié un métier plus général d'« intermédiation », lui-même rattaché à la filière « relation clientèle ».

La création de Pôle emploi a conduit à l'émergence d'un nouveau profil métier, celui de « référent unique » chargé à la fois de l'accompagnement et de l'indemnisation du demandeur d'emploi – ce référent unique étant perçu comme le prolongement logique de la fusion des guichets de placement (ex-ANPE) et d'indemnisation des demandeurs d'emploi (ex-ASSEDIC). Bien que le développement de cette bi-compétence soit devenu *de facto* une moindre priorité aujourd'hui dans la politique des ressources humaines de Pôle emploi, il singularise la France par rapport à ses voisins d'outre-manche et d'outre-rhin, qui ont fait le choix d'une spécialisation beaucoup plus forte des métiers.

Toutefois, « l'exception française » en matière de polyvalence des conseillers doit être nuancée à double titre :

- ♦ elle ne s'applique pas nécessairement aux co-traitants ni aux sous-traitants, qui n'ont pas de responsabilité en matière d'indemnisation et peuvent spécialiser leur conseiller sur l'accompagnement *stricto sensu* du demandeur d'emploi ;
- ♦ les personnels recrutés par Pôle emploi en CDD pour faire face à la hausse du chômage ont pu être exclusivement dédiés à des tâches d'accompagnement des demandeurs d'emploi, sans lien avec la prospection et la collecte d'offres d'emploi auprès des employeurs⁷.

Notons enfin que Pôle emploi exerce, au titre de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, une mission d'orientation professionnelle. A cet effet, il a bénéficié en avril 2010 du transfert des effectifs de psychologues du travail de l'AFPA, qui assurait auparavant cette compétence.

Au final, la filière « accompagnement » se caractérise par :

- une **spécialisation très poussée et très ciblée au Royaume-Uni**, tant au niveau de l'objectif poursuivi (essentiellement tourné vers le retour à l'emploi des bénéficiaires d'allocation chômage et, dans une moindre mesure, des bénéficiaires de minima sociaux) qu'au niveau de la gestion des ressources humaines (spécialisation des conseillers par types de prestations et par public) ;
- une **spécialisation relativement importante en Allemagne** par rapport aux autres métiers du SPE (indemnisation des demandeurs d'emploi et relation aux employeurs), mais qui est contrebalancée par une offre de services très extensive (suivi dans la recherche d'emploi, placement dans les dispositifs d'apprentissage et de formation continue, information et orientation professionnelles) ;
- une **faible spécialisation en France**, en raison d'une intégration relativement poussée des métiers liés à la « relation clientèle » (offre de services aux employeurs, services d'accompagnement et d'indemnisation des demandeurs d'emploi).

⁷ Information recueillie lors de la visite de la mission à la direction régionale de Pôle Emploi en Franche-Comté.

1.3. L'offre de services repose sur des stratégies et des processus très différenciés

1.3.1. Au Royaume-Uni, l'accompagnement offert par *Jobcentre Plus* est très standardisé et repose sur le contact avec le demandeur d'emploi

L'offre de services de *Jobcentre Plus* à l'égard des demandeurs d'emploi⁸ peut se résumer en trois idées-forces :

- ♦ une stratégie fondée sur le **contact en face-à-face** avec le demandeur d'emploi plutôt que sur la prescription de prestations- *Jobcentre Plus* ne dispose pas d'un budget élevé en matière de prestations et n'a pas la maîtrise des mesures de formation⁹. Le contact prend deux formes :
 - *Jobsearch Interviews* : entretiens de courte durée, conduits à fréquence rapprochée (hebdomadaire ou bimensuelle) à des fins de contrôle et de suivi des démarches entreprises par le demandeur d'emploi pour retrouver un travail ;
 - *Work-focused Interviews* : entretiens approfondis avec le demandeur d'emploi pour élaborer ou actualiser son projet professionnel, mettre en place un plan d'actions visant à améliorer son employabilité, et le conseiller plus généralement dans ses démarches de recherche d'emploi.
- ♦ une **standardisation** du parcours d'accompagnement, avec peu de marges laissées au niveau local pour adapter la prise en charge aux cas individuels. Cette standardisation des processus contraste avec l'individualisation des parcours d'accompagnement proposés par les opérateurs privés de placement et laissés à leur initiative par les contrats de sous-traitance conclus ;
- ♦ une **intensification** et une personnalisation de la prise en charge croissante selon la **durée de chômage**, perçue comme un indicateur objectif de distance à l'emploi. **La politique britannique d'accompagnement ne repose pas sur un profilage *ex ante* du demandeur d'emploi, mais segmente et accroit la prise en charge de manière chronologique.** Il convient toutefois de noter que l'intensification peut être plus rapide (procédure de *fast-track*) pour certains publics très précisément définis, comme par exemple les jeunes sans qualification.

Le graphique ci-dessous illustre le déroulement du parcours standard du bénéficiaire de l'indemnisation chômage (JSA) depuis l'introduction du *Flexible New Deal* en 2009, qui a refondu les programmes d'accompagnement. Une description plus détaillée de ce parcours est fournie dans la fiche jointe à l'annexe.

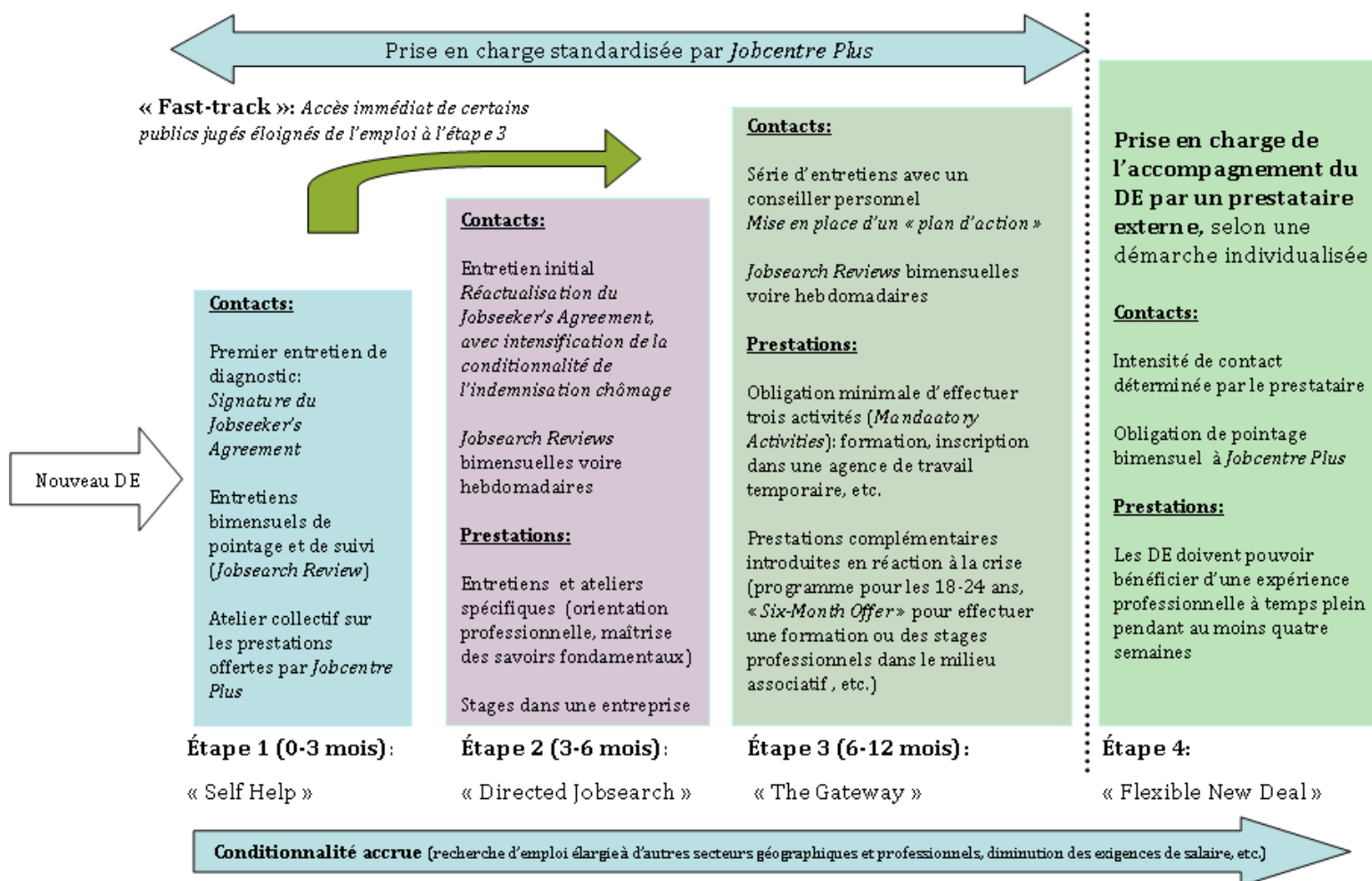
L'intensification de la prise en charge à partir du troisième mois - et surtout du sixième mois - s'accompagne d'un **durcissement des conditions d'octroi de l'indemnisation** fixées dans le contrat d'engagement réciproque entre l'agence et le demandeur d'emploi (*Jobseeker's agreement*) lors du premier entretien : élargissement de la recherche d'emploi à d'autres secteurs géographiques ou à d'autres professions, diminution des exigences salariales, etc.

⁸ Sont ici décrites les prestations à destination des allocataires de l'indemnisation chômage (*Jobseeker's Allowance*). D'autres prestations d'accompagnement, généralement moins intensives et moins conditionnées à une recherche d'emploi, sont proposées aux allocataires de minima sociaux, en particulier les personnes souffrant d'un handicap et percevant l'allocation d'emploi et de soutien (*Employment and Support Allowance*) et, dans une moindre mesure, les bénéficiaires de l'allocation d'incapacité (*Incapacity Benefits*) et du revenu d'existence (*Income Support*).

⁹ Le montage et le financement de prestations de formation sont gérés par les *Learning and Skills Councils*.

Annexe V

Figure 1 : Parcours standard d'accompagnement du demandeur d'emploi au Royaume-Uni



Source : Mission, d'après les documents de Jobcentre Plus et du ministère du travail et des pensions.

1.3.2. En Allemagne, l'accompagnement est individualisé et s'appuie sur un régime généreux de prestations

L'offre de services de la *Bundesagentur für Arbeit* en matière d'accompagnement présente trois traits caractéristiques :

- ♦ une **prise en charge débutant en amont de la perte effective d'emploi**, un salarié étant tenu de s'inscrire à la BA dès la notification de son licenciement (soit trois mois avant de pouvoir faire valoir ses droits à l'indemnisation chômage). Cette prise de contact anticipée a pour objectif de limiter au maximum l'occurrence de chômage ;
- ♦ une **stratégie très largement axée sur la prescription de « prestations d'activation du demandeur d'emploi »** (*Ermessensleistungen der aktiven Förderung*), qui représentent dans le budget exécuté 2009 près de 3,6 Mds € - hors prestations dédiées aux travailleurs handicapés - et comprennent :
 - des prestations d'appui à la recherche d'emploi ou à l'orientation professionnelle ainsi que des stages de formation ;
 - des aides matérielles pour couvrir les frais de transport et de formation des demandeurs d'emploi ;
 - des aides à l'embauche pour les employeurs¹⁰ ;
- ♦ une **faible standardisation des processus** et une forte déconcentration de la décision, le conseiller déterminant l'intensité de contact avec le demandeur d'emploi.

Depuis l'introduction du modèle d'accompagnement « en quatre phases » (*Vier-Phasen Modell*) en 2009, la BA a abandonné la notion de parcours standard pour les demandeurs d'emploi.

Jusqu'alors, six parcours (*Handlungsprogramme*) étaient proposés en fonction du profil du demandeur d'emploi :

- ♦ « intermédiation » (*Vermittlung*) pour les demandeurs d'emploi les plus aptes et les plus motivés à un retour rapide sur le marché du travail ;
- ♦ « changement de perspectives » (*Perspektivenänderung*) pour les demandeurs d'emploi ne présentant pas de carence en qualification mais qui doivent élargir leur recherche d'emploi ;
- ♦ « qualification » (*Qualifizierung*) pour les demandeurs d'emploi dont la formation et l'expérience professionnelles sont insuffisantes ou inadaptées pour un retour rapide à l'emploi ;
- ♦ « réduction des obstacles à l'emploi » (*Abbau Beschäftigungshürden*) pour les demandeurs d'emploi dont la situation personnelle limite les possibilités de retrouver un emploi (parents isolés, par exemple) ;
- ♦ « maintien de l'employabilité » (*Erhalt Marktfähigkeit*) pour les demandeurs d'emploi jugés éloignés du marché du travail et pour lesquels l'activation passe par des contrats aidés ou une expérience professionnelle ;
- ♦ « activation de la prise en charge » (*Aktivierende Betreuung*) pour les demandeurs d'emploi combinant plusieurs facteurs de risque de chômage de longue durée (manque de qualification, manque de motivation, situation personnelle difficile, etc.).

¹⁰ Source : Rapport d'activité 2009 (*Geschäftsbericht*) de la BA. La nomenclature budgétaire de la BA ne permet pas de distinguer les dépenses relatives à l'achat de prestations auprès de prestataires extérieures (stages, ateliers de formation, coaching, travail temporaire, etc.) des dépenses relatives à l'aide matérielle accordée aux demandeurs d'emploi dans leurs démarches de recherche d'emploi et de qualification professionnelle.

Chaque parcours faisait antérieurement l'objet de normes indicatives en termes de fréquence des contacts et de prescription de prestations, qui pouvaient toutefois faire l'objet d'une application souple. Le degré d'intensité conseillé pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus fragiles était paradoxalement faible (trois contacts par an au minimum pour les programmes « maintien de l'employabilité » et « activation de la prise en charge »). Il augmentait pour les individus dont le retour à l'emploi nécessite un appui intensif en termes de recherche d'emploi ou de qualification (sept entretiens par an au minimum pour les programmes « changement de perspectives » et « qualification »).

La trajectoire du demandeur d'emploi est aujourd'hui individualisée et déterminée par le conseiller, en fonction des ressources (en temps et en financement) dont il dispose pour suivre son « client » et prescrire des prestations. Seul le premier entretien, au cours duquel un profilage du demandeur d'emploi est réalisé et un contrat d'engagement réciproque (*Eingliederungsvereinbarung*) entre le demandeur d'emploi et le SPE est conclu, fait l'objet d'un déroulement standardisé.

L'individualisation de la prise en charge n'exclut pas une approche différenciée par type de public. Ainsi la taille standard des portefeuilles des conseillers, fixée à 150 demandeurs d'emploi, est divisée par deux pour le suivi des jeunes (moins de 25 ans) et des travailleurs handicapés.

Malgré une pratique de l'accompagnement très orientée vers la prescription de prestations, **la BA entend également augmenter « l'intensité du contact » (*Kontaktdichte*) avec le demandeur d'emploi en allégeant progressivement les portefeuilles des conseillers**. Une expérimentation en ce sens a été menée dans quelques agences et a déjà fait l'objet d'évaluations positives (*cf. infra*).

1.3.3. En France, la politique d'accompagnement reste relativement normée malgré le développement de prestations individualisées

En matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi, Pôle emploi adopte une **stratégie intermédiaire entre la standardisation des processus et l'individualisation des parcours**. Elle s'appuie, comme au Royaume-Uni, sur une intensification du contact avec le demandeur d'emploi en fonction de sa durée dans le chômage mais aussi de sa distance à l'emploi.

Lors du premier entretien est établi un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), document d'engagement réciproque entre Pôle emploi et le demandeur d'emploi. Le PPAE indique la nature et les caractéristiques du ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le salaire attendu, les actions que Pôle emploi s'engage à mettre en œuvre (suivi, prestations, aides), les actes positifs et récurrents de recherche d'emploi que le demandeur d'emploi s'engage à accomplir.

En fonction du diagnostic de distance à l'emploi réalisé par le conseiller, le PPAE permet l'accès à **trois parcours, dont le déroulement est relativement normé** en matière d'intensité de contact et d'offre de prestations :

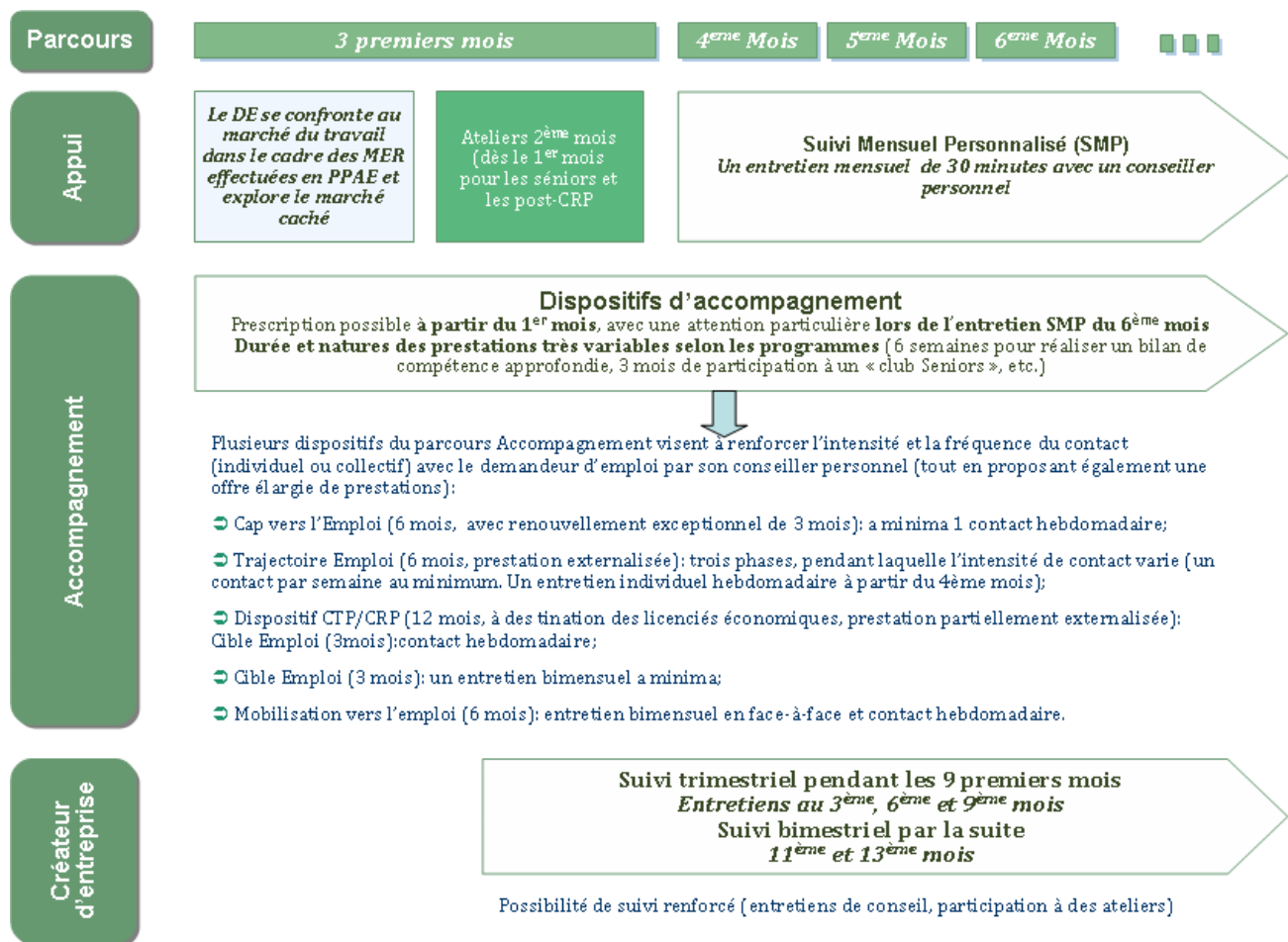
- ♦ le **parcours « Appui » est le parcours de droit commun** et s'adresse aux demandeurs d'emploi comportant le moins de risque de chômage de longue durée. Le socle de l'offre de service consiste en un **entretien mensuel avec un conseiller à partir du quatrième mois**, dans le cadre du « suivi mensuel personnalisé » (SMP). Un service au minimum (mise en relation avec un employeur, prestation, formation) doit être proposé lors de chaque entretien. Quelques prestations légères peuvent également être prescrites (ateliers de conseils en recherche d'emploi, bilan de compétence, conseil en orientation professionnelle et en formation qualifiante, validation des acquis de l'expérience, etc.) ;

- ♦ le **parcours « Accompagnement » s'adresse aux demandeurs d'emploi plus éloignés du marché du travail**. La prescription du parcours peut intervenir dès le premier mois de la prise en charge, et doit être plus particulièrement envisagée à partir du sixième mois dans le chômage. Il donne accès à des **prestations de suivi intensif, comportant pour la plupart un contact hebdomadaire** avec un conseiller personnel, un appui renforcé en matière de prospection d'offres d'emploi, ainsi qu'un suivi dans les premiers mois de la reprise d'emploi. Le demandeur d'emploi peut être orienté vers des co-traitants (pour les jeunes non qualifiés et les travailleurs handicapés) ou des sous-traitants (programmes « trajectoire emploi » par exemple) ;
- ♦ le **parcours « créateurs d'entreprise » se caractérise par un suivi moins intensif** de Pôle emploi (entretien trimestriel avec un conseiller personnel pendant la première année) et par des prestations adaptées aux besoins spécifiques des créateurs d'entreprise, assurées par les réseaux d'accompagnement des chômeurs créateurs d'entreprise.

Les trois parcours sont décrits dans le schéma ci-après.

Annexe V

Figure 2 : offre de services en matière d'accompagnement à Pôle emploi



Source : Mission d'après les documents transmis par Pôle emploi.

2. Décompte par pays

A titre liminaire, une **réserve méthodologique générale doit être formulée sur le décompte des effectifs consacrés à la mission « accompagnement », en ce qu'il n'inclut pas les effectifs des opérateurs privés de placement (OPP).**

En effet, les OPP étant rémunérés à la prestation (prise en charge d'un demandeur d'emploi), il n'est pas possible de connaître avec précision les moyens humains alloués aux parcours d'accompagnement sous-traités par les SPE.

Dans le cas français, une reconstitution des effectifs dédiés par les OPP aurait été envisageable à partir des données disponibles sur l'activité des OPP et sur la taille de leurs portefeuilles¹¹ : il s'agissait toutefois d'un retraitement forfaitaire et long à effectuer à partir des contrats de sous-traitance. Il était par ailleurs impossible à réaliser dans les cas britannique et allemand.

Le **risque de sous-estimation des effectifs lié à l'exclusion des OPP du périmètre de décompte est variable selon les pays** : il est moins élevé en France et en Allemagne qu'au Royaume-Uni, où le recours à l'externalisation est beaucoup plus important (*cf. infra* et annexe 10).

2.1. En France

2.1.1. Effectifs retenus dans le périmètre de décompte

La mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi inclut :

- ◆ Pour Pôle emploi :
 - les **conseillers relevant de la catégorie RH « intermédiation »** ;
 - les **conseillers relevant de la catégorie RH « bi-compétents »** décomptés au prorata de la charge de travail qu'ils consacrent à l'accompagnement (46 %, soit 1 160 ETP), sur la base de l'enquête-temps réalisée en 2010¹² :
 - 50 % des ETP ventilés sur le processus DE1 (prendre en charge le client DE), au titre de la réalisation de l'entretien PPAE ; les 50 % restants ont été affectés à la fonction d'indemnisation, au titre de l'instruction de la demande d'allocation (*cf. Annexe 6*) ;
 - 100 % des ETP ventilés sur le processus DE2 (accompagner le client DE), pour les autres activités liées à l'accompagnement du demandeur d'emploi ;
 - les **effectifs financés par des tiers** dans le cadre de dispositifs spécifiques, notamment la prise en charge des bénéficiaires du RSA et des programmes convention de reclassement personnalisée (CRP) et du contrat de transition professionnelle (CTP) ;
 - les **psychologues transférés de l'AFPA en avril 2010**.

¹¹ Il aurait été possible de « convertir » le nombre de demandeurs d'emploi pris en charge par les OPP en effectif de conseillers, sur la base des tailles de portefeuilles prescrites pour chaque programme d'accompagnement externalisé : 50 DE maximum par conseiller pour les programmes « Trajectoire » et « C RP », 30 DE en moyenne par conseiller pour le programme « CTP ».

¹² Pour une explication de la méthode de ventilation des effectifs par processus métier dans l'enquête-temps de Pôle Emploi, voir l'annexe N°3 (partie 1.1.2.1.3).

- ◆ Pour les co-traitants :
 - **les effectifs de Cap emploi** affectés au suivi des demandeurs d'emploi handicapés dans le cadre de l'accord de co-traitance conclu avec Pôle emploi, tels qu'évalués par l'AGEFIPH en 2010 ;
 - **les effectifs** des conseillers et chargés de projets des **missions locales et PAIO** calculés au prorata de la charge d'activité « Accès à l'emploi », « Formation » et « Projet professionnel » ;
 - les **effectifs de l'association pour l'emploi des cadres (APEC)** en charge de l'assistance au placement des cadres, évalués à 181 ETP par la DGEFP. L'accord de co-traitance avec Pôle emploi a cependant pris fin en avril 2010, l'APEC relevant désormais du régime de sous-traitance.

2.1.2. Risque méthodologique associé

Il existe un **risque non négligeable de minoration des effectifs** de la mission d'accompagnement dans le SPE français

En effet, plusieurs sources d'erreur ou de biais pourraient conduire à une sous-estimation des effectifs.

Premièrement, **une partie des personnels en charge de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA n'est pas incluse** dans le recensement :

- ◆ les agents des conseils généraux affectés à ce domaine. Le questionnaire diffusé par la mission auprès des DIRECCTE afin de recenser ces effectifs a connu un taux de retour insuffisant (douze départements ont répondu) pour en tirer des résultats robustes ;
- ◆ les effectifs des associations d'insertion professionnelle à qui les conseils généraux ont, partiellement ou totalement, délégué l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

La sous-estimation n'est donc pas mineure, sans être toutefois de nature à poser un risque « systémique » sur la fiabilité du décompte : Pôle emploi, dont les effectifs sont décomptés, conserve un poids majoritaire dans l'accompagnement des bénéficiaires du RSA - soit au travers de l'offre de services « de droit commun » lorsque le bénéficiaire est inscrit comme demandeur d'emploi, soit au travers de conventions spécifiques passées avec les conseils généraux.

Un deuxième biais impactant la fiabilité du décompte résulte de la polyvalence des personnels au sein du SPE français. Les conseillers des missions locales ne se concentrent pas uniquement sur l'insertion professionnelle des individus, mais plus largement sur leur insertion sociale. Les conseillers de Pôle emploi en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi assurent, pour une part résiduelle de leur temps de travail, une activité de collecte d'offres d'emploi et de relation avec les employeurs.

Cette polyvalence conduit à l'absence de lecture directe des effectifs d'accompagnement dans les outils de *reporting* de Pôle emploi et des missions locales. Leur reconstitution analytique *via* une enquête-temps déclarative (Pôle emploi) ou des retraitements par proratisation (missions locales) n'assure pas une fiabilité à 100 %. En particulier, le risque de sous-estimation du temps consacré par les conseillers de Pôle emploi aux demandeurs d'emploi par rapport au temps consacré à la relation avec les employeurs ne semble pas mineur à la mission.

Un dernier facteur de sous-estimation tient à la non prise en compte de l'encadrement intermédiaire dans le recensement des effectifs d'accompagnement de Pôle emploi issu de l'enquête-temps de 2010. Sont donc absents du décompte les cadres chargés de la gestion des équipes de conseillers – alors qu'ils figurent dans les chiffreages allemand et britannique.

2.2. En Allemagne

2.2.1. Effectifs retenus dans le périmètre de décompte

S'agissant du **régime d'assurance chômage**, les effectifs de la BA chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi correspondent à la catégorie *Vermittlung und Beratung* (« intermédiation et conseil-orientation ») dans les documents de gestion des ressources humaines. Ces effectifs sont eux-mêmes ventilés selon les types de public :

- ◆ tout public – *allgemeine Vermittlung* ;
- ◆ travailleurs handicapés – *Rehabilitation* ;
- ◆ jeunes diplômés de l'enseignement supérieur - *Akademische Berufe* ;
- ◆ jeunes de moins de 25 ans – *U 25*.

S'agissant du **régime d'assistance chômage** :

- ◆ dans les structures gérées ou co-gérées par la BA, les effectifs responsables de l'accompagnement sont recensés dans la catégorie *Markt und Integration* (« Marché et intégration ») ;
- ◆ dans les structures entièrement gérées par les communes, la mission a seulement eu connaissance des effectifs globaux. Une estimation des effectifs consacrés à l'accompagnement est proposée, par application du ratio « personnel d'accompagnement / effectif total » constaté dans les communautés de travail.

2.2.2. Risque méthodologique associé

Le risque méthodologique lié au décompte des effectifs d'accompagnement du SPE allemand est modéré.

Il porte essentiellement sur l'évaluation (par proratisation) des conseillers en accompagnement des 69 structures communales, qui est fournie à titre d'ordre de grandeur et doit par conséquent faire l'objet d'une réserve méthodologique.

En tout état de cause, ce risque concerne une part modeste des effectifs totaux de la mission « accompagnement » (environ 7 %) : il n'est pas de nature à faire peser une erreur majeure sur la fiabilité du décompte et l'ordre de grandeur des écarts constatés par rapport aux deux autres pays.

2.3. Au Royaume-Uni

2.3.1. Effectifs retenus dans le périmètre de décompte

La mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi inclut tout d'abord les effectifs de conseillers, qu'il s'agisse :

- ◆ des conseillers chargés des entretiens de pointage et de suivi de la recherche d'emploi (*Job Search Review – Signing*) ;
- ◆ des conseillers généralistes en charge de l'accompagnement des bénéficiaires de l'allocation chômage (JSA) ;
- ◆ des conseillers spécialisés sur l'accompagnement des publics suivants : handicapés, jeunes de 16-17 ans, bénéficiaires de l'allocation de soutien et d'activité (ESA), parents isolés ;

- ♦ les conseillers spécialisés dans la gestion de prestations particulières (par exemple, le programme *Access to work*¹³ pour soutenir les travailleurs handicapés ayant retrouvés un travail)) et dans la gestion des relations avec les fournisseurs de service (organismes de formation et d'animation d'atelier, etc.).

Elle inclut également les effectifs d'encadrement opérationnel des conseillers, composés :

- ♦ des chefs d'équipe (*advisory management*) ;
- ♦ de l'échelon d'encadrement intermédiaire (*advisor support*) chargé de la gestion des plannings des conseillers¹⁴.

Elle inclut par ailleurs les effectifs, peu nombreux, des psychologues et des conseillers en gestion de carrière, qui relèvent de la fonction d'orientation professionnelle.

2.3.2. Risque méthodologique associé

Comme pour l'Allemagne, le risque méthodologique lié au recensement des effectifs d'accompagnement du SPE britannique est modéré.

Il est lié à l'absence de données relatives aux effectifs des communes consacrés à l'accompagnement, à l'orientation professionnelle et au placement des demandeurs d'emploi. Il a toutefois été indiqué plus haut que l'implication des communes dans ce domaine était probablement marginale.

2.4. Les résultats du décompte indiquent des effectifs moins nombreux en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni

La France est caractérisée par l'effectif d'accompagnement le plus faible de l'échantillon étudié. La mission d'accompagnement totalise 19 768,99 ETP en France, 27 514,60 ETP au Royaume-Uni et 45 405,12 ETP en Allemagne.

Cette conclusion est maintenue lorsqu'on rapporte les effectifs au nombre de demandeurs d'emploi, quelle que soit la comptabilisation des demandeurs d'emploi retenue ¹⁵ :

- ♦ on compte seulement 71 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT inscrits en 2009 en France, contre 113 au Royaume-Uni et 150 en Allemagne ;

¹³ *Access to Work* permet d'aider un actif handicapé déjà en emploi ou ayant trouvé un travail à réussir ou améliorer son insertion professionnelle (prise en charge de certains dépenses d'équipement du lieu de travail, conseil et appui dans les entretiens d'embauche, etc.).

¹⁴ Dans l'agence locale visitée par la mission à Sheffield, un gestionnaire de planning (*Diary manager*) supervisait environ quatre conseillers.

¹⁵ A des fins de comparaison entre les trois pays, la population de chômeurs au sens du BIT est à privilégier car elle bénéficie d'une définition harmonisée au niveau international (cf. annexe 1). Néanmoins, la population des chômeurs telle que définie par les statistiques nationales présente l'intérêt de reposer généralement sur les inscriptions effectives enregistrées par les opérateurs principaux. Elle inclut, dans le cas de la France, les personnes en sous emploi à la recherche effective d'un emploi – qui sont des usagers des services publics de l'emploi, même s'ils bénéficient d'un accompagnement moindre que les personnes sans emploi. En revanche, elle comporte certaines limites car elle ne prend pas en compte l'ensemble des individus pouvant bénéficier, à des degrés divers, de prestations d'accompagnement et de placement, notamment en Allemagne (où les statistiques du chômage n'incluent pas les personnes en sous emploi) et au Royaume-Uni (où les statistiques du chômage n'incluent pas les allocataires de minima sociaux, alors qu'une partie d'entre eux est insérée dans un parcours d'accompagnement, notamment les personnes handicapées bénéficiaires de l'*Employment and Support Allowance*).

Annexe V

- ♦ rapporté au nombre de demandeurs d'emploi tels que comptabilisés par les administrations nationales, l'effectif de conseil, d'orientation et de placement s'élève à 50 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi en France, contre 178 au Royaume-Uni et 134 en Allemagne.

Au vu de l'ampleur des écarts constatés entre les trois pays, le risque de sous-estimation des effectifs du côté du SPE français n'est pas de nature à remettre en cause les résultats du décompte.

Tableau 1 : Décompte et pondération des effectifs et évaluation des risques pour la mission « Accompagnement des demandeurs d'emploi »

Effectif ETP	Source	France	Royaume-Uni	Allemagne
Effectif total (2010)		20 621	27 515	45 405
Nombre de chômeurs au sens du BIT (données brutes, non corrigées des variations saisonnières)	Eurostat Moyenne janvier - juillet 2010	2 890 500	2 438 290	3 032 290
ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT		71	113	150
Nombre de demandeurs d'emploi au sens des administrations nationales (janvier-août 2010) – données brutes	Statistiques nationales (2010 - milliers)	4 132	1 542	3 376
ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi au sens des administrations nationales		50	178	134

Source : IGF.

2.5. La prise en compte du degré de sous-traitance de l'activité de placement dans les trois pays tend à conforter ce constat

L'infériorité numérique des services d'accompagnement français telle qu'elle ressort du décompte ne semble par pouvoir s'expliquer par une externalisation plus massive des demandeurs d'emploi vers les opérateurs sous-traitants (cf. Annexe 10 pour une présentation détaillée des politiques de sous-traitance).

D'après les données budgétaires qui ont pu être recueillies en 2009, la sous-traitance française représente une dépense (349,04 M€) nettement inférieure à celle du Royaume-Uni (967,30 M€) ; cette dépense n'est que très légèrement supérieure à celle consacrée par l'Allemagne en 2008¹⁶.

Les flux annuels de bénéficiaires, tels qu'estimés par la mission sur la base des informations communiquées par les opérateurs publics principaux, sont moins importants en France en 2009 (481 000 demandeurs d'emploi orientés vers des prestataires sous-traitants) qu'au Royaume-Uni (728 000) ou même qu'en Allemagne (511 000 en 2008). Toutefois, le flux de bénéficiaire ne restitue qu'une image imparfaite de l'activité de sous-traitance, car il n'est pas pondéré par la durée de la prise en charge. Les stocks moyens mensuels constitueraient un indicateur plus robuste d'évaluation et de comparaison de la charge d'activité de placement sous-traitée, mais ils ne font pas l'objet de publication statistique.

¹⁶ Pour l'Allemagne, seules les données de l'année 2008 (et non 2009) sont disponibles.

3. Analyse du décompte

L'explication des écarts constatés entre les effectifs d'accompagnement des trois services publics de l'emploi ne peut être fournie par une simple analyse de ratios de productivité tels que la taille des portefeuilles des conseillers ou le nombre d'entretiens réalisés (3.1). C'est davantage une analyse des processus métier et de l'offre de service qui peut éclairer ces écarts, en mettant en exergue un périmètre d'action plus restreint et une intensité moindre de l'accompagnement du chômeur en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni (3.2). Si cela permet au service public de l'emploi français d'être plus productif en apparence, cela ne semble pas le rendre plus efficace : lorsqu'on considère les taux de retour à l'emploi, la performance de la France est bien inférieure à celle de ses voisins, qui ont d'ailleurs fait le choix d'un accompagnement plus intensif du demandeur d'emploi afin d'améliorer son retour à l'emploi (3.3).

3.1. L'analyse d'indicateurs approchés de productivité ne permet pas à elle seule d'éclairer les écarts dans les effectifs d'accompagnement des trois services publics de l'emploi

Deux ratios de productivité sont utilisés dans les pays couverts par le benchmark :

- ◆ la taille moyenne d'un portefeuille, c'est-à-dire le nombre de demandeur d'emploi suivis par un conseiller ;
- ◆ le nombre d'entretiens réalisés par conseiller.

L'examen de ces ratios se révèle assez délicat, en raison de l'hétérogénéité des modes de calcul de ces ratios d'un pays à l'autre.

3.1.1. La taille moyenne du portefeuille d'un conseiller

L'indicateur est suivi en Allemagne (pour les structures gérées et co-gérées par la BA) et en France (pour Pôle emploi).

En revanche, l'indicateur n'est pas pertinent dans le cas britannique, puisque une grande partie des conseillers ne suit pas un portefeuille de demandeurs d'emploi « attitrés ». La réception des demandeurs d'emploi et l'organisation des entretiens sont principalement gérées en flux tendu, sur le modèle de *taxi ranking* - l'entretien est conduit par le premier conseiller disponible. La personnalisation de l'accompagnement, qui implique un suivi des demandeurs d'emploi par portefeuille (*caseload*), intervient principalement à partir du septième mois de chômage.

A première vue, les tailles de portefeuilles des conseillers allemands en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi sont supérieures à celles de leurs homologues français, ce qui est contradictoire avec les résultats du décompte faisant état d'un ratio « effectifs/demandeurs d'emploi » bien plus élevé en Allemagne qu'en France :

- ◆ les documents internes de la BA font état des portefeuilles suivants pour le mois de septembre 2010 :
 - **133 « clients » pour un conseiller généraliste** (hors conseillers spécialisés dans l'accompagnement des travailleurs handicapés, dans l'orientation professionnelle et dans le placement en dispositif d'apprentissage) en ce qui concerne le **régime d'assurance chômage**. C'est un chiffre inférieur au ratio standard utilisé par la BA dans l'allocation des moyens (150 « clients » par conseiller). Il s'explique par la baisse importante du chômage depuis le début de l'année 2010, qui se traduit mécaniquement par un allègement des portefeuilles des conseillers ;

- **153 « clients » pour un conseiller généraliste** en ce qui concerne le **régime de solidarité chômage** (le ratio diminuant à 85 par conseiller pour l'accompagnement des jeunes de moins de 25 ans) ; cela correspond au ratio standard fixé par la loi (150 « clients » par conseiller) ;
- ♦ Les restitutions du système d'information SIAD2 de Pôle emploi indiquent un portefeuille **d'environ 100 DE « clients » par conseiller** depuis le début de l'année (le chiffre oscille entre 97 et 103 de janvier à août 2010).

Les ratios allemand et français ne peuvent pas faire l'objet d'une comparaison brute, car la méthode de calcul utilisée par Pôle emploi sous-évalue apparemment la charge des portefeuilles par rapport à la méthode de calcul utilisée par la BA.

Au numérateur, le ratio français inclut les seuls demandeurs d'emploi faisant l'objet du suivi mensuel de placement (SMP), c'est-à-dire les actifs au chômage depuis plus de quatre mois qui n'ont pas été orientés vers un co-traitant ou un sous-traitant. Les ratios allemands y font figurer la population, beaucoup plus importante, des bénéficiaires d'allocations chômage, à savoir :

- ♦ l'ensemble des allocataires de l'assurance chômage ;
- ♦ l'ensemble des actifs indemnisés par le régime de solidarité - y compris ceux qui sont dispensés de recherche d'emploi ou ceux dont l'activité professionnelle ne permet pas d'obtenir un niveau de revenu suffisant. Certes, la loi dispose que ces individus doivent être accompagnés au même titre que les demandeurs d'emploi, ce dont le ratio rend compte – toutefois, dans la pratique, leur suivi est beaucoup plus espacé dans le temps et moins intensif en prestations, ce dont le ratio ne tient pas compte.

Au dénominateur, le ratio français inclut l'ensemble des conseillers gérant un portefeuille de demandeurs d'emploi en SMP (19 490 en juillet 2010). Or, ces conseillers exercent en parallèle des activités autres que l'accompagnement du demandeur d'emploi, par exemple la prospection d'offre d'emploi auprès des employeurs. Par ailleurs, le chiffre concerne des effectifs physiques et non des équivalents temps plein. A l'inverse, les effectifs allemands de conseillers sont exprimés en équivalent temps plein et sont entièrement spécialisés sur l'accompagnement du demandeur d'emploi (le dénominateur du ratio de la BA ne tient pas compte des effectifs dédiés à l'orientation professionnelle et au placement en dispositif d'apprentissage).

Pour être comparable à l'indicateur allemand, il faudrait que le dénominateur du ratio de Pôle emploi retienne uniquement la ressource humaine consacrée à l'accompagnement du demandeur d'emploi (dès le premier entretien contractualisant le PPAE) soit 11 315 ETP selon le décompte réalisé à partir de l'enquête-temps de 2010 (cf. Tableau récapitulatif du décompte en fin d'annexe). La taille des portefeuilles serait alors beaucoup plus élevée.

3.1.2. Le nombre d'entretiens par conseiller

L'indicateur existe au Royaume-Uni et en France. En revanche, il n'est pas suivi en Allemagne au niveau agrégé de la BA, en raison de son intérêt jugé limité pour piloter les agences locales : dans le système de gestion décentralisée de la BA, il n'existe pas en effet de parcours standardisé du demandeur d'emploi et la fréquence et la durée des entretiens sont déterminées au cas par cas par le conseiller.

Les méthodes de construction de l'indicateur diffèrent entre la France et le Royaume-Uni.

Au Royaume-Uni, l'indicateur rapporte le nombre d'entretiens approfondis (*Work-focused Interviews*, d'une durée généralement égale ou supérieure à 30 minutes) au nombre de conseillers en charge de les réaliser, quel que soit le public suivi (bénéficiaires de l'allocation chômage ou bénéficiaires des autres minima sociaux suivant un programme d'accompagnement).

Le **nombre mensuel d'entretiens** approfondis s'élevait à **125,1 par conseiller** sur l'exercice budgétaire 2009/2010¹⁷.

En France, l'indicateur rapporte le nombre d'entretiens réalisés dans le cadre du SMP (durée par entretien d'environ 30 minutes) au nombre de conseillers en charge de les conduire. Sont considérés comme réalisant des entretiens du SMP les ETP ventilés sur le processus DE2 « Accompagnement du demandeur d'emploi » dans l'enquête-temps de 2010.

La moyenne mensuelle était de 144,9 entretiens SMP par conseiller entre juin 2009 et juin 2010¹⁸.

La comparaison des ratios, qui met en lumière une productivité « apparente » plus élevée des conseillers de Pôle emploi par rapport à ceux de *Jobcentre Plus*, n'est pas très pertinente car elle exclut une partie non négligeable de l'activité des conseillers :

- ◆ la réalisation de l'entretien du PPAE en France (qui n'est pas un entretien du SMP) ;
- ◆ la réalisation des entretiens courts (5 minutes) de *Jobsearch Reviews*, de fréquence hebdomadaire ou bimensuelle, au Royaume-Uni.

Au final, les indicateurs de productivité paraissent trop hétérogènes dans leur mode de calcul pour être comparés. Ils ont présenté une utilité limitée pour expliquer le dimensionnement plus important des effectifs au Royaume-Uni et en Allemagne qu'en France. Ainsi, ce n'est pas parce qu'un conseiller réalise un nombre d'entretiens plus élevé qu'il est nécessairement plus productif : cela peut s'expliquer par une durée plus brève des entretiens. La qualité de la prestation offerte lors de ces entretiens n'est au demeurant pas uniquement fonction de la durée mais aussi de l'adaptation précise de la réponse donnée aux besoins du demandeur d'emploi au moment où a lieu l'entretien, qui ne peut être mesurée.

3.2. La « productivité apparente » du service public de l'emploi français en matière d'accompagnement semble s'expliquer par une offre de service plus restreinte et moins intensive que chez ses homologues étrangers

Si le rapprochement d'indicateurs approchés de productivité ne permet pas d'expliquer les écarts d'effectifs constatés dans le décompte, une analyse des processus et de l'offre de services est en revanche plus éclairante.

A plusieurs égards, la palette de l'offre de services du SPE français apparaît moins fournie que celle de ses voisins, ce qui se traduit par une moindre mobilisation des ressources humaines.

Il s'agit pour partie d'une **question de périmètre**. Ainsi qu'il a déjà été signalé plus haut, l'offre de services de la BA s'étend à l'orientation professionnelle des élèves de l'enseignement secondaire ainsi qu'au placement des jeunes actifs dans des dispositifs d'apprentissage. Sur les 7 478 ETP recensés dans les services d'accompagnement des jeunes de moins de 25 ans, une partie non négligeable peut être imputée à des activités qui dépassent le strict champ du service public de l'emploi tel que défini par la mission. Cela explique –pour partie seulement- la supériorité numérique des effectifs du SPE allemand par rapport au SPE français.

L'offre de services pose également la question de la **stratégie d'accompagnement du demandeur d'emploi**. Si cette stratégie repose essentiellement sur le contact avec le demandeur d'emploi *via* des entretiens réguliers, comme c'est le cas dans le modèle britannique, sa mise en œuvre nécessite une mobilisation importante en moyens humains.

¹⁷ Source : tableau de *Jobcentre Plus* transmis à la mission. Pour rappel, l'exercice budgétaire de *Jobcentre Plus* commence en avril de l'année N et se termine en mars de l'année N+1.

¹⁸ Source : modèle charges-ressources et enquête-temps réalisée en 2010 par Pôle Emploi.

3.2.1. Le parcours standard de *Jobcentre Plus* alloue davantage de temps au « contact » avec le demandeur d'emploi que le parcours standard de Pôle emploi

Afin de mesurer « l'intensité en ressources humaines » d'une stratégie d'accompagnement, un exercice de modélisation de la charge de travail directement induite par le contact avec le demandeur d'emploi a été réalisé. Il porte uniquement sur les parcours d'accompagnement « standard » de *Jobcentre Plus* et de Pôle emploi, à savoir :

- ◆ Le parcours en trois étapes introduit par le *Flexible New Deal* en 2009 pour la prise en charge des demandeurs d'emploi par *Jobcentre Plus*, décrit dans la figure 2 *supra* ;
- ◆ Le parcours « Appui » proposé par Pôle emploi, décrit dans la figure 2 *supra*.

Il n'a pas été possible de reconstituer le temps consacré au contact avec les demandeurs d'emploi par la *Bundesagentur für Arbeit*, en raison de la suppression des parcours standard en 2009.

Par ailleurs, il n'a pas été possible de reconstituer le temps de contact avec les demandeurs d'emploi dans le cadre de parcours d'accompagnement renforcé, qui sont très largement confiés à des prestataires extérieurs (co-traitants ou sous-traitants) et qui sont généralement moins normés en termes de fréquence et de durée des entretiens.

Par conséquent, les résultats de l'exercice ne donnent qu'une estimation imparfaite du temps dédié à l'accompagnement du demandeur d'emploi. Ils se limitent au « socle » de l'offre de services, auquel il conviendrait idéalement d'ajouter les programmes de suivi plus intensif, qui sont importants en France (35 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi suivent le parcours « Accompagnement ») et au Royaume-Uni (les nombreux demandeurs d'emploi confiés à des prestataires externes bénéficient d'un accompagnement renforcé).

Mais la démarche reste utile en première analyse, car les parcours standard s'adressent à la majorité des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, ces parcours restituent assez fidèlement les approches nationales en matière de « service minimum » à délivrer dans l'accompagnement et le conseil des demandeurs d'emploi.

La modélisation, dont la méthode est décrite en détail dans la fiche jointe à l'annexe, donne les résultats suivants :

- ◆ **le parcours standard britannique prévoit d'accorder 445 minutes à un demandeur d'emploi sur douze mois, soit 7 heures et 25 minutes (cf. Tableau 5).** Ce temps se décompose pour un tiers en entretiens de courte durée (pointage et suivi de la recherche d'emploi) et pour deux tiers en entretiens approfondis. Le palier d'intensification des contacts avec le demandeur d'emploi se situe au septième mois de chômage : en effet, il lui est consacré deux fois plus de temps dans le deuxième semestre de chômage (295 minutes) que dans le premier (150 minutes) ;
- ◆ **le parcours « Appui » de Pôle emploi prévoit d'accorder 315 minutes à un demandeur d'emploi sur douze mois, soit 5 heures et 15 minutes (cf. Tableau 6).** L'intensification intervient dès le quatrième mois de chômage, avec la mise en place du « suivi mensuel personnalisé ».

Ainsi, le parcours standard de l'opérateur français alloue théoriquement 29 % de temps en moins (2 heures et 10 minutes) au contact avec le demandeur d'emploi que le parcours standard de l'opérateur britannique.

Annexe V

Tableau 2 : Temps de contact avec le demandeur d'emploi tel que prévu dans le parcours standard de Jobcentre Plus

Phase		Entretiens de pointage et de suivi (en minute)	Entretiens approfondis (en minute)
<i>Stage 1</i>	0-3 mois	25	45
<i>Stage 2</i>	3-6 mois	50	40
<i>Stage 3</i>	6-12 mois	75	210
Total Parcours	0-12 mois	150	295

Source : Mission d'après entretiens à Jobcentre Plus et rapports de Ministère du travail et des pensions (DWP).

Tableau 3 : Temps de contact avec le demandeur d'emploi tel que prévu dans le parcours « Appui » de Pôle emploi

Phase	Contacts	Durée consolidée des contacts (en minute)
Total 0-3 mois	Entretien PPAE Atelier collectif (« premières actions ») obligatoire au 2ème mois	45
Total 4-6 mois	Suivi mensuel personnalisé	90
Total 7-12 mois		180
Total 0-12 mois	Ensemble des contacts sur les 12 premiers mois	315

Source : Mission d'après la liste des actes métier établie par Pôle emploi dans le cadre de la constitution de sa plateforme de comptabilité analytique.

3.2.2. Depuis la crise, l'intensité de l'accompagnement standard du demandeur d'emploi a fortement diminué en France

Le surcroît d'activité lié à la hausse du chômage a contraint *Jobcentre Plus* et Pôle emploi à réduire le temps de contact avec le demandeur d'emploi. Cette diminution est toutefois beaucoup plus modérée au Royaume-Uni qu'en France.

Outre le recrutement massif de personnels pour faire face à la crise (16 000 agents en contrat à durée déterminée – cf. Annexe 9), *Jobcentre Plus* a introduit une série de mesures visant à augmenter la productivité des services d'accompagnement afin d'absorber le volume supplémentaire d'activité. Ces mesures se sont notamment traduites par une réduction de la durée standard de certains entretiens, et par un assouplissement des règles de régularité des contacts pour les individus jugés autonomes dans leur recherche d'emploi. On peut, en première approche, évaluer les **gains réalisés sur le temps de contact avec les demandeurs d'emploi** à 43 minutes au minimum sur un parcours de douze mois, soit environ **10 % du temps normalement prévu** (cf. fiche jointe à l'annexe). Il convient toutefois de préciser que ces mesures n'ont été appliquées qu'aux agences subissant les plus fortes augmentations de charge d'activité.

En France, la hausse du chômage a conduit à une réduction significative du temps de contact avec les demandeurs d'emploi. **Les modalités de contact du suivi mensuel personnalisé ont été assouplies :**

- ♦ le contact peut alterner entretien physique et entretien téléphonique ;
- ♦ le contact peut alterner entretien individuel et sessions collectives ;
- ♦ le contact peut être espacé dans le temps, voire beaucoup plus espacé pour certaines catégories de demandeurs d'emploi dont le suivi est allégé (individus entrant dans un dispositif de formation, intérimaires, etc.).

Ainsi, en 2010, le premier entretien du SMP (au quatrième mois de chômage) n'est réalisé que dans 71,6 % des cas, et les entretiens mensuels consécutifs ne sont réalisés que dans 36,4 % des cas.

Il en résulte, d'après les modélisations de la mission, **un temps de contact divisé par deux**, comme l'indique le tableau ci-dessous. Le chiffrage doit être considéré avec prudence, car il sous-estime probablement les interactions avec le demandeur d'emploi : les contacts téléphoniques qui remplacent les entretiens mensuels ne sont pas nécessairement comptabilisés dans les statistiques du SMP.

Tableau 4 : Temps effectif de contact avec un demandeur d'emploi dans le cadre du parcours « Appui » de Pôle emploi

Parcours SMP	Temps de contact prévu	Temps de contact effectif (2010)
Premier entretien	30	30
Total 0-3 mois (hors premier entretien)	15	15
Total 4-6 mois	90	43,3
Total 7-12 mois	180	65,5
Total 0-12 mois	315	153,8

Source : Calculs Mission d'après données Pôle emploi 2010.

La diminution du temps de contact avec le demandeur d'emploi est symptomatique des difficultés d'absorption de la crise. Ces difficultés ont été sans doute accrues par la mise en œuvre de la fusion des réseaux de l'ANPE et des ASSEDIC au cours de l'année 2009 : comme tout processus de réorganisation structurante, la fusion a pu occasionner une dégradation temporaire de la qualité de service.

L'écart entre les standards britannique et français en matière d'intensité de contact avec le demandeur d'emploi s'est donc fortement creusé dans la pratique. Pour un temps de contact standard évalué à 400 minutes sur un parcours de douze mois à *Jobcentre Plus* (après mise en œuvre des mesures de productivité), le temps de contact du parcours « Appui » de Pôle emploi est d'environ 150 minutes.

Cette faiblesse de l'intensité de contact n'est pas sans lien avec l'infériorité numérique des effectifs français consacrés à l'accompagnement du demandeur d'emploi : elle en est à la fois un facteur explicatif (si le temps standard consacré au chômeur est inférieur à Pôle emploi à celui de *Jobcentre plus*, le besoin en effectifs est, toutes choses égales par ailleurs, moins important) et une résultante (l'insuffisance des effectifs de conseillers a conduit à diminuer la fréquence de contact avec les demandeurs d'emploi à la suite de l'augmentation du chômage).

3.3. Si les services d'accompagnement français ont une productivité apparente supérieure à celles des services allemands et britannique, en revanche leur efficacité est moindre dans le retour à l'emploi

Le dimensionnement des effectifs de la filière « accompagnement » ne peut pas uniquement s'apprécier à l'aune d'indicateurs de productivité ou de processus. Il convient également d'examiner si les moyens mis en œuvre permettent d'atteindre un des objectifs premiers de l'accompagnement et du service public de l'emploi, à savoir l'accès et/ou le retour à l'emploi du demandeur d'emploi. L'appréciation de l'efficacité a pour objet d'apprécier le niveau des moyens mis en œuvre au regard du résultat recherché.

3.3.1. La France se caractérise par un taux de retour à l'emploi nettement moins élevé que l'Allemagne et le Royaume-Uni

Les statistiques nationales sur les mouvements de sortie des demandeurs d'emploi n'indiquent pas, en lecture directe, le taux de retour à l'emploi. Elles enregistrent l'ensemble des radiations des listes de demandeurs d'emploi, qui peuvent avoir d'autres causes la reprise d'une activité professionnelle : transfert vers un autre dispositif d'aide sociale, accès à un programme de formation, destination inconnue, etc. Des enquêtes ponctuelles ou systématiques auprès d'échantillons représentatifs de demandeurs d'emploi sont parfois nécessaires pour mieux identifier les motifs de « sortie »¹⁹.

Le croisement des données statistiques et des résultats des enquêtes met en lumière un **taux de retour à l'emploi significativement moins élevé en France qu'au Royaume-Uni et en Allemagne en 2010** (Encadré 1 ci-dessous). Les résultats de la dernière « enquête sortants » trimestrielle de Pôle emploi et de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) font état d'un taux de retour à l'emploi mensuel de moins de 5 % – dit autrement, **les sorties mensuelles vers l'emploi représentent à peine 5 % des demandeurs d'emploi des catégories A, B et C de demandeurs d'emploi. Ce taux est de 9,1 % en Allemagne et d'au moins 8,2 % au Royaume-Uni - mais le taux britannique semble très nettement sous-évalué.**

Bien entendu, le taux de retour à l'emploi ne peut être imputé à la seule action du service public de l'emploi car il reflète également un contexte macro-économique – fluidité du marché du travail anglais, même en temps de crise économique ; reprise de la croissance et baisse significative du chômage en Allemagne depuis le début de l'année 2010 (passage de 8,6 % en janvier à 7 % en octobre).

Encadré 1 : Évaluation du taux de retour à l'emploi mensuel dans les trois pays couverts par le benchmark

1. Royaume-Uni

De janvier à septembre 2010, 38,3 % des sorties mensuelles sont liées à une reprise déclarée d'activité selon les données publiées par l'office national des statistiques (*National Office of Statistics*²⁰). 7,8 % correspondent à des entrées dans des dispositifs de formation initiale ou continue. 44,96 % des sorties ont une destination inconnue : il s'agit principalement de radiations de demandeurs d'emploi qui ne se sont pas présentés à une convocation à *Jobcentre Plus*. Au total, **les sorties mensuelles déclarées vers l'emploi représentent 8,2 % du « stock » de demandeurs d'emploi sur les neuf premiers mois de l'année 2010, tandis que les sorties dont le motif est inconnu en représentent 9,6 %.**

Une enquête réalisée sur les sorties des mois d'avril et de mai 2009²¹ suggère toutefois que la part des sorties liées à un retour à l'emploi est plus élevée que le chiffre indiqué dans les statistiques nationales : sur l'échantillon de demandeurs d'emploi interrogés, la reprise d'activité concerne 68 % des sorties de l'allocation chômage contributive (*contribution-based Jobseeker's Allowance*, accordée pendant les six premiers mois de chômage) et 42 % des sorties de l'allocation chômage forfaitaire (*Income-based Jobseeker's allowance*, versée à partir du septième mois de chômage et sous condition de ressources). **Cette enquête conclut qu'une part importante des sorties dont la destination est inconnue correspond dans les faits à une reprise d'emploi.**

¹⁹ Cf. annexe 1.

²⁰ www.nomisweb.co.uk.

²¹ *Off-Flows Potentially to Employment (OFpE) destination report*, Research Report 658, publié en 2010 par le Department of Work and Pensions. Enquête réalisée auprès de 1 633 bénéficiaires de l'allocation chômage contributive et 1 634 bénéficiaires de l'allocation chômage forfaitaire.

2. France

Les statistiques publiées par la DARES font état d'une grande difficulté à tracer la destination des sorties du chômage à partir des fichiers administratifs des demandeurs d'emploi. Sur les dix premiers mois de l'année 2010, seulement 22 % des sorties mensuelles (catégories A, B et C de demandeurs d'emploi) sont liées à des reprises d'emploi déclarées ; 6 % concernent des entrées en stages de formation continue ; 64 % des sorties ont un motif inconnu²². Au total, **les retours de l'emploi mensuels représentent 2,7 % du « stock » de demandeur d'emploi des catégories A, B et C tandis que les sorties dont la destination est connue en représentent 7,7 %.**

L'importance des sorties résiduelles non expliquées a conduit Pôle emploi et la DARES à systématiser, depuis 2001, les « **enquêtes sortants** » afin de mieux connaître la destination des demandeurs d'emploi ayant quitté les listes de Pôle emploi. Chaque trimestre, l'enquête est menée auprès d'un échantillon représentatif d'individus « sortis » au cours du dernier mois du trimestre précédant l'enquête. Il ressort de la dernière enquête publiée que **4,8 % des demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de Pôle emploi au 28 février 2010 sont sortis des listes au cours du mois de mars 2010 pour reprendre un emploi**, ce taux étant stable par rapport à celui de l'année précédente.

Les enquêtes « sortants » trimestrielles sont complétées par des enquêtes de suivi de cohortes de demandeurs d'emploi (enquête « entrants »), effectuées tous les deux ans. La dernière enquête mesure la situation d'environ 9 100 individus entrés dans le chômage en décembre 2008. Les résultats sont les suivants :

- trois mois après leur inscription, près d'un tiers (30,2 %) des demandeurs d'emploi est en emploi ;
- six mois après leur inscription, près de quatre demandeurs d'emploi sur dix (39,0 %) se déclarent en activité et 12,9 % ont pu accéder à un emploi au cours de la période ;
- douze mois après leur inscription, 47,4 % des demandeurs d'emploi sont en emploi et 25,1 % ont pu accéder à un emploi au cours de la période.

3. Allemagne

Les statistiques publiées par la *Bundesagentur für Arbeit*²³ permettent de tracer les sorties du chômage par destination de manière beaucoup plus fine que les statistiques britannique et française : sur les dix premiers mois de l'année 2010 (janvier-octobre), une part très faible des sorties n'a pas d'explication (6,7 %). 37,5 % des sorties sont imputables à une reprise d'activité. On note également une part très importante de radiations correspondant à des entrées dans des dispositifs de formation initiale ou continue (23,4 %). Au total, **les sorties mensuelles déclarées vers l'emploi représentent 9,1 % du « stock » de demandeurs d'emploi** sur la période considérée. Les sorties vers les dispositifs de formation en représentent 5,65 %.

3.3.2. En Allemagne comme au Royaume-Uni, le dimensionnement des effectifs des services d'accompagnement ne saurait être apprécié indépendamment des stratégies mises en œuvre pour améliorer le retour à l'emploi

En Allemagne et surtout au Royaume-Uni, les orientations stratégiques en matière de gestion des ressources humaines vont dans le sens d'une densification des effectifs consacrés à l'accompagnement du demandeur d'emploi, et ce à des fins d'amélioration du retour à l'emploi.

²² Il s'agit des catégories « Cessation d'inscription pour défaut d'actualisation », « radiations administratives » et « autres cas ».

²³ *Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitsmarkt Statistik.*

3.3.2.1. *L'Allemagne et le Royaume-Uni se sont engagés dans une politique de densification des ressources humaines consacrées à l'accompagnement du demandeur d'emploi, dans un objectif précis d'amélioration du retour à l'emploi*

Deux décisions récentes illustrent le lien entre une politique de renforcement des capacités en matière d'accompagnement et un objectif d'accélération du retour à l'emploi :

- ♦ **au Royaume-Uni, l'augmentation significative des effectifs de *Jobcentre Plus* pendant la crise avait pour objectif de maintenir l'intensité de contact avec le demandeur d'emploi** ; de fait, les services d'accompagnement ont vu leurs effectifs croître de 37 % sur la seule année 2009 (cf. Annexe 9). L'attachement des Britanniques à un modèle d'accompagnement très intensif en contacts – et donc en effectifs de conseillers – repose sur la conviction que le « face-à-face » régulier avec le demandeur d'emploi a un effet positif sur son retour à l'emploi. Une récente évaluation tend à conforter cette analyse (cf. Encadré 2) ;
- ♦ **en Allemagne, la *Bundesagentur für Arbeit* s'engage dans une démarche progressive d'allègement des portefeuilles de demandeurs d'emploi dans le régime d'assurance chômage**, en visant un objectif de 70 demandeurs d'emploi indemnisés en moyenne par portefeuille de conseiller. Cette orientation fait suite à l'expérimentation en cours « 1 pour 70 », dont les effets sur le retour à l'emploi sont évalués de manière positive (cf. Encadré *infra*). La politique de réduction des tailles de portefeuille devrait se traduire par des recrutements ou des redéploiements de personnels au profit des services d'accompagnement, conditionnés à une amélioration des résultats en matière d'insertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail.

La France a également adopté, depuis quelques années, une ligne favorable à l'augmentation des effectifs d'accompagnement du demandeur d'emploi : augmentation de 20 % des effectifs de l'ex-ANPE (4 300 ETP) entre 2004 et 2006 lors de la mise en place du SMP, allègement des portefeuilles de conseillers dans le cadre de programmes d'accompagnement renforcé (portefeuilles compris entre 30 et 60 demandeurs d'emploi pour les programmes « Cap vers l'entreprise », « Trajectoire », CTP/CRP). **Le décompte des effectifs réalisé dans le cadre de ce benchmark montre toutefois que la densification des moyens consacrés à l'accompagnement du demandeur d'emploi n'a pas été aussi forte qu'en Allemagne et au Royaume-Uni.**

Encadré 2 : Expérimentations récentes de politiques d'intensification de l'accompagnement en Allemagne et au Royaume-Uni

1. Expérimentation « 1 pour 70 » (*Eins zu Siebzig*) au sein de la *Bundesagentur für Arbeit*²⁴

Démarche

L'expérimentation est menée depuis mai 2007 dans 14 agences de la BA et doit se prolonger jusqu'en 2012. Elle consiste à réduire la taille moyenne des portefeuilles des conseillers à 70 demandeurs d'emploi indemnisés et d'en mesurer les effets sur le taux de retour à l'emploi.

La dotation en moyens supplémentaires est conditionnée à l'atteinte d'objectifs supérieurs en matière de retour à l'emploi. La dotation peut renforcer les effectifs des services d'accompagnement du demandeur d'emploi (*Vermittlung und Beratung*) ou les effectifs des services aux employeurs (*Arbeitgeber Service*). Elle n'est accompagnée d'aucune augmentation parallèle des budgets de prestations ou d'aides en faveur de l'emploi, de sorte que seul l'impact d'une réduction de la taille des portefeuilles sur la performance de la fonction d'accompagnement est mesuré.

Le retour d'expérience du terrain fait état d'un élargissement de l'offre de services consécutivement à l'affectation de nouveaux agents :

- dans les services d'accompagnement : intensification du contact avec les demandeurs d'emploi,

²⁴ *Kürzere Arbeitslosigkeit durch mehr Vermittler*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Septembre 2010.

notamment les publics les plus éloignés du marché du travail, développement de nouvelles approches comme par exemple le *coaching* ;

- dans les services aux employeurs : visites de terrain, proposition de prestations renforcées d'intermédiation (pré-sélection des candidats, conseil en recrutement, etc.)

Principaux résultats

L'étude menée en 2009 par l'*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (organisme de recherche rattaché à la BA) repose sur une évaluation économétrique des performances des agences expérimentatrices en matière de retour à l'emploi, avec groupe de contrôle.

Il ressort de cette étude que la réduction des tailles de portefeuille permet une accélération significative du retour à l'emploi :

- la durée de chômage diminue de 11 jours, soit une réduction de 6 % par rapport à la durée moyenne de chômage dans le régime assurantiel ;
- l'accélération du retour à l'emploi concerne l'ensemble des demandeurs d'emploi, quels que soient leur âge, leur sexe ou leur durée dans le chômage. La réduction de la durée du chômage est très significative pour les 25-40 ans (19 jours, soit 10 % de la durée habituellement constatée pour ce groupe) ;
- la diminution de la durée du chômage génère des économies sur les dépenses d'indemnisation supérieures aux coûts liés à l'augmentation des effectifs. Le gain net est estimée à 50,1 M€ sur la période étudiée ;

L'étude ne permet pas de conclure sur les stratégies d'intensification les plus efficaces (renforcement du personnel des services aux employeurs ou renforcement du personnel des services d'accompagnement).

2. Expérimentation « *Jobseeker's Allowance Intervention Pilots* » au sein de *Jobcentre Plus*

Démarche

L'expérimentation, conduite en 2005 sur un nombre important d'unités opérationnelles (13 districts, 137 agences, 66 600 demandeurs d'emploi concernés), consistait à évaluer l'impact des entretiens de pointage et de suivi (*Jobsearch Interviews*) sur le taux de retour à l'emploi. L'évaluation portait uniquement sur les entretiens conduits pendant les trois premiers mois de chômage.

Différents pilotes ont été testées :

- aucun pointage (*signing*) bimensuel n'est requis pendant les trois premiers mois de chômage ; un seul entretien en face-à-face est programmé au cours des onze premières semaines ;
- aucun pointage (*signing*) bimensuel n'est requis pendant les sept premières semaines ; un seul entretien en face-à-face seulement est programmé au cours des cinq premières semaines ;
- entretiens téléphoniques bimensuels, complétés par un entretien en face-à-face ;
- entretiens de pointage et de suivi bimensuels, d'une durée réduite ;
- sessions collectives de pointage et de suivi, à un rythme bimensuel ;
- segmentation des demandeurs d'emploi lors du premier entretien approfondi (*New Jobseeker's Interview*), afin d'identifier les individus susceptibles de sortir du chômage dans les trois premiers mois.

Principaux résultats

L'étude repose sur une évaluation des performances des dispositifs pilote en matière de retour à l'emploi, avec groupe de contrôle.

Il ressort de cette étude que l'absence d'entretien régulier (deux premiers pilotes) ou l'absence de contact en face-à-face (troisième pilote) conduit à un allongement de la durée de chômage compris entre 5,8 et 6,6 jours (soit un peu plus de 10 % de la durée moyenne constatée à cette période).

En revanche, la réduction de la durée des entretiens de pointage et de suivi (quatrième pilote) ou leur

organisation en session collective (cinquième pilote) n'ont pas d'effet significatif sur le taux de sortie du chômage.

Au total, la régularité des contacts avec le demandeur d'emploi tout comme leur caractère « physique » (entretien en face-à-face et non par téléphone) semblent être des facteurs explicatifs de retour plus rapide à l'emploi.

La segmentation des demandeurs d'emploi opérée lors du premier entretien approfondi (sixième pilote) semble donner une indication relativement juste de la probabilité de sortie dans les trois premiers mois.

3.3.2.2. Le pilotage des services d'accompagnement allemands et britanniques est soutenu par des objectifs en matière de retour à l'emploi

L'augmentation des moyens humains consacrés à l'activité d'accompagnement du demandeur d'emploi ne constitue pas l'unique instrument des politiques de retour à l'emploi en Allemagne et au Royaume-Uni.

L'autre instrument consiste en un pilotage du service public de l'emploi qui s'appuie principalement sur des indicateurs d'efficacité relatifs à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi (cf. Annexe 11 relative aux systèmes de pilotage). Ces indicateurs poursuivent un objectif général d'amélioration du retour à l'emploi, ainsi qu'un objectif plus particulier d'amélioration de l'insertion des publics jugés éloignés du marché du travail.

Au Royaume-Uni, le principal indicateur de performance de *Jobcentre Plus* est celui du retour à l'emploi, dont la version actuelle pondère les sorties vers l'emploi en fonction de la distance au marché du travail du demandeur d'emploi.

En Allemagne, le pilotage stratégique et opérationnel des opérateurs du service public de l'emploi, tant au sein du régime d'assurance chômage que du régime de solidarité aux actifs, **s'appuie très largement sur des indicateurs de retour à l'emploi ou de diminution du chômage** :

- ◆ **le « taux d'intégration », qui n'est pas qu'un indicateur de retour à l'emploi.** En effet, il mesure à la fois l'insertion sur le marché du travail (en le décomposant par catégorie : demandeurs d'emploi indemnisés, demandeurs d'emploi non indemnisés, personnes souffrant d'un handicap, etc.) et l'insertion dans un dispositif de formation professionnelle, ce qui témoigne de l'attachement du service public de l'emploi allemand au développement des qualifications des demandeurs d'emploi ;
- ◆ **la durée de chômage, ainsi que la part des chômeurs de très longue durée** (plus de 24 mois consécutifs de chômage). Cet indicateur a pour objectif de « neutraliser » les effets pervers que peut comporter un pilotage par le seul taux d'intégration, à savoir une concentration de l'accompagnement sur les demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail, afin d'améliorer rapidement les statistiques de retour à l'emploi. Les publics les plus fragiles sont alors victimes de l'effet « parking » (allongement de la durée de chômage en raison d'un défaut de suivi et d'accompagnement) ;
- ◆ **l'évolution des dépenses d'indemnisation** (dites « dépenses passives ») : un objectif de diminution de ces dépenses incite les opérateurs du SPE à améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires des allocations.

4. Conclusion

En France, les effectifs de la filière « accompagnement » sont moins nombreux qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, que ce soit en valeur absolue ou lorsqu'on les rapporte au nombre de demandeurs d'emploi. Ce constat d'une plus grande productivité apparente du SPE français est conjugué avec celui d'un éclatement institutionnel plus grand, dont on ne peut exclure *a priori* qu'il n'entraîne une duplication des tâches et une productivité sous-optimale du système.

L'infériorité numérique du service public de l'emploi français est certes entachée de quelques insuffisances statistiques, portant notamment sur les effectifs dédiés à l'accompagnement par les collectivités locales ainsi que sur le temps affecté à l'accompagnement proprement dit par les agents polyvalents de Pôle emploi. Mais le caractère non exhaustif du recensement ne peut, à lui seul, expliquer les écarts très significatifs qui sont constatés entre les effectifs français et les effectifs des deux autres pays.

C'est davantage du côté de l'offre de services qu'une explication, même partielle, peut être apportée. La comparaison entre *Jobcentre Plus* et Pôle emploi fait apparaître une moindre intensité de l'accompagnement standard chez l'opérateur français : le temps consacré aux entretiens avec le demandeur d'emploi semble y être plus limité, notamment depuis la crise et le surcroît d'activité qui en a résulté et qui n'a pu être absorbé à qualité de service constante. A Pôle emploi, la fréquence des entretiens de suivi mensuel a été réduite, un tiers seulement de ces entretiens étant réalisé à partir du cinquième mois de chômage.

Il n'est pas possible de savoir dans quelle mesure la « productivité apparente » du système français s'est faite au détriment de son efficacité dans la lutte contre le chômage et le retour vers l'emploi. L'efficacité de la politique de l'emploi dépasse en effet la simple question de l'offre de services des structures d'accompagnement, et nécessite une analyse multifactorielle (impact du régime d'indemnisation sur les démarches de recherche d'emploi, caractéristiques du marché du travail et situation macroéconomique, etc.). Néanmoins, le *benchmark* avec le Royaume-Uni et l'Allemagne, dont les performances en matière de retour à l'emploi sont meilleures que celles de la France, fait ressortir deux constats :

- ◆ les deux pays se sont engagés, à des degrés divers, dans une politique d'intensification de l'accompagnement du demandeur d'emploi – notamment à l'égard des publics les plus éloignés du marché du travail- dans un objectif affirmé d'accélération du retour à l'emploi. Au Royaume-Uni, *Jobcentre Plus* a bénéficié d'un renfort conséquent d'effectifs pendant la crise pour maintenir – et même renforcer – la densité de services de conseil et de suivi du demandeur d'emploi. En Allemagne, la *Bundesagentur für Arbeit* souhaite redéployer des effectifs vers les services d'accompagnement pour alléger la charge des portefeuilles des conseillers et augmenter « l'intensité de contact » avec le demandeur d'emploi ;
- ◆ les deux pays ont résolument orienté leur pilotage stratégique et opérationnel vers l'obtention de résultats en matière de retour à l'emploi plutôt que vers la réalisation de gains de productivité sur les effectifs. La logique reste économique : l'accélération du retour à l'emploi permet de diminuer les dépenses « passives » d'indemnisation.

Le service public de l'emploi français a également initié une démarche d'intensification de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, à travers l'allocation de moyens supplémentaires à des programmes ciblés sur les publics les plus fragiles (réduction de la taille des portefeuilles des conseillers). L'effort paraît toutefois moindre qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni.

Les expériences de ces deux pays pourraient irriguer la réflexion stratégique à venir sur trois points :

- ◆ la densification des moyens consacrés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment les plus fragiles. Les redéploiement de personnels prévus au sein de Pôle emploi - grâce aux gains de productivité générés par la fusion, ou aux programmes de

Annexe V

reconversions professionnelles²⁵ - peuvent contribuer à la mise en œuvre d'une telle politique tout en limitant son coût budgétaire immédiat ;

- ◆ l'évolution du pilotage de Pôle emploi vers davantage d'objectifs de résultat (cf. Annexe 11) ;
- ◆ l'organisation de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, qui se met progressivement en place sous la responsabilité des conseils généraux. Une réflexion sur l'intensité de la prise en charge de ces individus d'une part, et sur le pilotage des prestataires d'accompagnement par des résultats en matière d'insertion professionnelle, pourrait être menée.

²⁵ Les reconversions professionnelles concernent particulièrement les agents issus de la filière du recouvrement des cotisations chômage. Après le transfert de l'activité de recouvrement aux URSSAF, ces personnels devront être affectés à d'autres fonctions.

5. Tableau récapitulatif du décompte

**Tableau 5 : Décompte des effectifs de la mission
« accompagnement des demandeurs d'emploi » (par ordre décroissant)**

Pays	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
France	Pôle emploi - Effectif intermédiation et bi-compétence (au prorata de la charge de travail liée à l'accompagnement)	2010	Pôle emploi - enquête temps - mai 2010	11 315,30	2
	Missions locales et PAIO - conseillers	2010	CNML - Octobre 2010	4 494,49	3
	Cap Emploi	2010	DGEFP - 2010	1 300,00	2
	Pôle emploi - Effectifs d'intermédiation CRP	2010	Pôle emploi - juin 2010	1 015,00	4
	Pôle emploi - Effectifs d'intermédiation financés par des tiers (notamment RSA)	2010	Pôle emploi - juin 2010	754,30	4
	Missions locales et PAIO – agents « chargés de projet »	2009	CNML - Octobre 2010	419,91	3
	Pôle emploi - Effectifs d'intermédiation du dispositif CTP	2010	Pôle emploi - juin 2010	289,00	4
	APEC - Accompagnement des cadres demandeur d'emploi	2010	IGAS - avril 2010	181,00	3
	Pôle emploi – Encadrement opérationnel des conseillers	2010	Pôle emploi – juin 2010	n.d.	n.d.
	Communes exerçant des activités de collecte d'offre et de placements (art. L. 5322-2 code du travail) - effectifs dédiés	2009	DGEFP - enquête octobre 2010	n.d.	n.d.
	Conseils généraux - effectifs d'aide à l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA	2009	DGEFP - enquête octobre 2010	n.d.	n.d.
Total France				19 768,99	

Annexe V

Pays	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
Allemagne	Régime de solidarité aux actifs - Communauté de travail - effectifs de la BA	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	15 874,00	4,00
	Régime d'assurance chômage – Effectifs de la BA - Conseillers généralistes	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	8 614,00	4,00
	Régime de solidarité aux actifs - effectif des communes – accompagnement des jeunes (-25 ans)	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	6 008,00	4,00
	Régime de solidarité aux actifs – effectifs des communes reconnues compétentes - estimation forfaitaire des effectifs consacrés à l'accompagnement	2008	Effectif 2008, au prorata des effectifs de placement dans l'effectif total des communautés de travail	3 621,12	2,00
	Régime de solidarité aux actifs - Communautés de travail - effectifs BA - accompagnement des jeunes (-25 ans)	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	3 151,00	4,00
	Régime d'assurance chômage – effectifs BA - accompagnement et orientation professionnelle des jeunes (-25 ans)	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	2 910,00	4,00
	Régime d'assurance chômage – Effectifs BA - Accompagnement des travailleurs handicapés	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	2 549,00	4,00
	Régime de solidarité aux actifs - Communautés de travail – effectifs des communes – accompagnement des jeunes (-25 ans)	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	1 417,00	4,00
	Régime d'assurance chômage - Effectifs BA - accompagnement des diplômés de l'enseignement supérieur	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	1 261,00	4,00
Total Allemagne				45 405,12	

Annexe V

Pays	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
Royaume-Uni	Jobcentre Plus (JCP) - Conseillers généralistes	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	8 929,56	5,00
	JCP - Conseillers chargés des entretiens de pointage et de suivi bimensuels	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	5 403,55	5,00
	JCP - Soutien à la production (encadrement intermédiaire, gestionnaires des plannings)	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	4 369,73	5,00
	JCP - Encadrement opérationnel des conseillers (chefs d'équipe)	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	3 856,13	5,00
	JCP - Conseiller accompagnement des parents isolés	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	1 670,28	5,00
	JCP - Conseillers accompagnement des bénéficiaires de l'allocation d'emploi et de soutien (ESA)	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	834,93	5,00
	JCP - Gestionnaires de prestations d'appui au retour à l'emploi (gestion des sous-traitants de prestations ponctuelles)	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	750,00	5,00
	JCP - Conseillers de proximité	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	489,66	5,00
	JCP - Conseillers accompagnement des bénéficiaires de l'allocation d'incapacité (IB)	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	482,50	5,00
	JCP - Conseillers du programme "retour à l'emploi des personnes handicapées" (Access to work)	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	253,60	5,00
	JCP - Conseillers accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	207,83	5,00
	JCP - Conseillers accompagnement des personnes à domicile	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	113,36	5,00
	JCP - Psychologues	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	77,11	5,00
	JCP - animateurs de sessions collectives et d'aide à la recherche d'emploi	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	76,38	5,00
	OPP- conseillers en accompagnement des demandeurs d'emploi	2010	n.d	n.d	n.d

Annexe V

Pays	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
	Communes - Effectifs consacrés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le cadre de dispositifs financés par les programmes de régénération économique	2010	n.d	n.d	n.d
Total Royaume-Uni				27 514,60	

Source : IGF.

FICHE JOINTE
Évaluation comparée de l'intensité de
l'accompagnement du demandeur d'emploi au
Royaume-Uni et en France

L'objet de l'exercice est d'illustrer **l'impact de l'intensité de contact avec le demandeur d'emploi sur le dimensionnement des effectifs consacrés à l'accompagnement**. En effet, une stratégie d'accompagnement privilégiant le contact avec le demandeur d'emploi (à savoir un suivi régulier du demandeur d'emploi par un conseiller) sera nécessairement intensive en ressources humaines.

La démarche de modélisation consiste à reconstituer la charge de travail induite par le contact avec un demandeur d'emploi (appelé temps de contact) pour chaque étape du processus d'accompagnement de droit commun au Royaume-Uni et en France, à savoir :

- ♦ les trois premières étapes du parcours du demandeur d'emploi au sein de *Jobcentre Plus*, qui couvrent au total douze mois de chômage (la quatrième étape est confiée à un prestataire externe) ;
- ♦ le parcours « Appui » de Pôle emploi.

Ces deux parcours constituent le « socle » de l'offre de services aux demandeurs d'emploi. Ils sont relativement standardisés, ce qui facilite l'évaluation quantitative de la charge d'activité associée à l'accompagnement du demandeur d'emploi. **Seul le temps consacré par un conseiller aux contacts** (téléphoniques ou en face-à-face) **avec son client est décompté** : la charge de travail en dehors de ces contacts n'est pas mesurée.

Il est tenu compte pour la détermination des résultats des ajustements introduits sous l'effet de la crise dans la mise en œuvre de ces parcours standards.

Dans un second temps, le temps de contact prévu dans les deux parcours étudiés a été pondéré de façon relativement simplificatrice en fonction de la durée moyenne de chômage d'un demandeur d'emploi en France et au Royaume-Uni.

1. Évaluation de l'intensité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi à *Jobcentre plus*

1.1. Description du *Customer's Journey* (« Parcours du client ») à *Jobcentre Plus* et temps de contact associé

Depuis la mise en place du *Flexible New Deal*, en avril 2009, le parcours standard à *Jobcentre Plus* comporte quatre étapes (*stages*), avec une intensité et une personnalisation de l'accompagnement variant avec la durée dans le chômage. Les trois premières étapes, qui couvrent la première année dans le chômage, sont assurées en régie par les agences de *Jobcentre Plus*. A partir du 13^{ème} mois d'indemnisation (début de la quatrième étape), l'accompagnement du demandeur d'emploi est confié à un prestataire externe pour une durée de 12 à 18 mois maximum.

Le tableau ci-dessous retrace la nature, la durée et la fréquence des contacts entre le demandeur d'emploi et les services d'accompagnement de *Jobcentre Plus*, dans l'objectif de quantifier un temps de contact moyen pour chaque étape du parcours.

Pour réaliser cet exercice, la mission s'est appuyée sur les rapports d'évaluation de la mise en oeuvre du *Flexible New Deal*¹. Elle a également effectué une visite dans une agence locale de *Jobcentre Plus* à Sheffield².

¹ Trois rapports ont été publiés en 2010 par le *Department of Work and Pensions* (DWP) à ce sujet : *Jobseekers Regime and Flexible New Deal, the Six Month Offer and Support for the Newly Unemployed evaluations : An early process study*, Research Report N° 694 ; *Jobseekers Regime and Flexible New Deal Evaluation : Stage 2 and Stage 3 Customer Surveys*, Research Report N° 706 ; *Jobseekers Regime and Flexible New Deal Evaluation : a Report on qualitative research findings*.

L'analyse distingue deux types de contacts :

- ♦ les **entretiens de pointage et de suivi de la recherche d'emploi** (*Jobsearch Review and Signing*) : ils ont lieu à une fréquence hebdomadaire ou bimensuelle et ont pour objectif principal de vérifier si le demandeur d'emploi a bien effectué les actes de recherche d'emploi qui lui sont demandés (rédaction de CV, envoi de candidatures spontanées ou de réponses à une offre d'emploi, etc.). Leur durée est d'environ cinq minutes³ ;
- ♦ les **entretiens approfondis de conseil et d'accompagnement** : d'une durée plus longue, ils ont pour objectif de faire le point avec le demandeur d'emploi sur ses perspectives de retour sur le marché du travail, ses besoins éventuels en matière de soutien ou de qualification. Lors de ses entretiens peuvent être prescrites des prestations (ateliers, bilan de compétence, stage, etc.).

Les résultats font apparaître, sans surprise, une augmentation du « temps conseiller » lorsque le demandeur d'emploi progresse dans son parcours d'accompagnement :

- ♦ pendant les trois premiers mois (étape N°1), le demandeur d'emploi reçoit en moyenne 70 minutes de temps de contact, dont 25 minutes au titre des entretiens de pointage et de suivi et 45 minutes au titre des entretiens d'accompagnement et de conseil (40 minutes pour le premier entretien, dit *New Jobseeker's Interview*) ;
- ♦ entre le quatrième et le sixième mois (étape N°2), le demandeur d'emploi reçoit en moyenne 90 minutes de temps de contact, dont 50 minutes au titre des entretiens de pointage et de suivi et 40 minutes au titre des entretiens d'accompagnement et de conseil ;
- ♦ entre le sixième et le douzième mois (étape N°3), le demandeur d'emploi obtient en moyenne 285 minutes de temps de contact, dont 75 minutes au titre des entretiens de pointage et de suivi et 210 minutes au titre des entretiens d'accompagnement et de conseil ;
- ♦ à partir du treizième mois, le demandeur d'emploi qui a été confié à un prestataire externe reste soumis à l'obligation de pointer toutes les deux semaines à *Jobcentre Plus*, ce qui occasionne une charge de travail d'environ 130 minutes pour un an. Ce temps, qui ne reflète pas la charge réelle de l'activité d'accompagnement, n'est pas pris en compte dans la modélisation du temps de contact définie par la mission.

Le contact est donc principalement orienté vers le pointage et le suivi de la recherche d'emploi pendant les six premiers mois dans le chômage. A partir du septième mois, le contact s'intensifie de manière très significative, au profit du volet « accompagnement et conseil » : il ne s'agit plus seulement d'activer le demandeur d'emploi en vérifiant l'effectivité de ses recherches d'emploi, mais d'augmenter son employabilité en lui proposant un accompagnement renforcé (affectation d'un conseiller personnel, prescription de prestations).

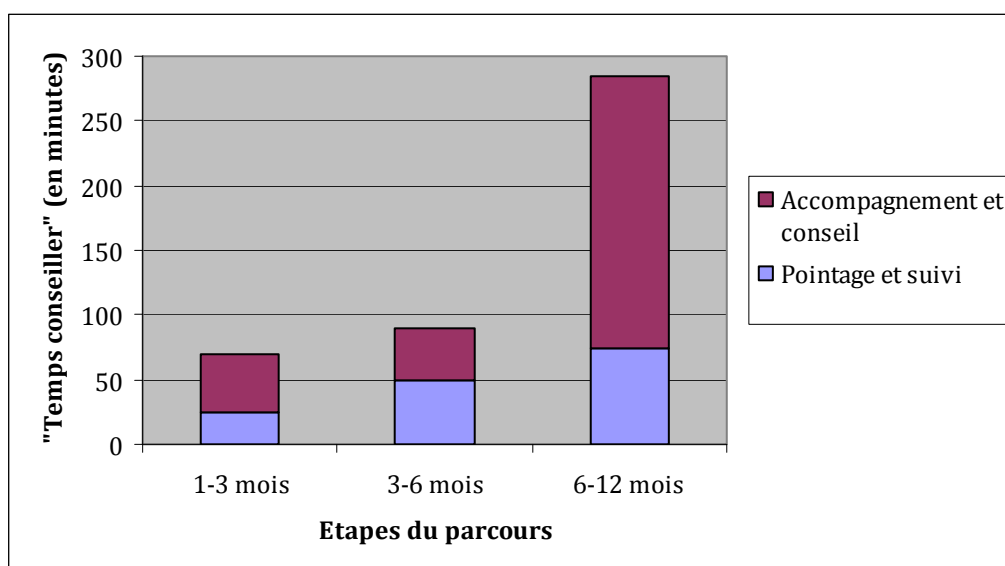
Au total, le « temps conseiller » consacré au contact avec un demandeur d'emploi est, tous entretiens confondus, de 445 minutes sur un an (avant externalisation) – soit 7 heures et 25 minutes.

² Agence locale *Jobcentre* de Bailey Court, dans le centre-ville de Sheffield. Visite du 22 septembre 2010.

³ La durée peut être étendue à 10 minutes pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

Annexe V

Graphique 1 : Allocation du « temps conseiller » par étape du parcours du demandeur d'emploi



Source : Mission.

Annexe V

Tableau 1 : Temps consacré au demandeur d'emploi dans le parcours standard (*Customer's journey*) à *Jobcentre Plus*

Étape	Semaine	Durée de l'entretien de pointage et de suivi de la recherche d'emploi (en minute)	Durée de l'entretien approfondi de conseil et d'accompagnement (en minute)	Type d'entretien d'approfondi	Personnalisation du contact ?
Stage 1	1		40	<i>New Jobseeker's interview</i> Premier entretien de diagnostic Élaboration du <i>Jobseeker's agreement</i>	Non Prise en charge du demandeur d'emploi par le premier conseiller disponible (<i>taxi-ranking</i>)
	2				
	3	5			
	4				
	5	5			
	6		5	Session collective de 45 minutes à une heure.	Non Prise en charge du demandeur d'emploi par le premier conseiller disponible (<i>taxi-ranking</i>)
	7	5		<u>Hypothèse retenue</u> : participation de 9 à 12 demandeurs d'emploi par session, soit un temps moyen de 5 minutes par demandeur d'emploi	
	8				
	9	5			
	10				
	11	5			
	12				
Stage 2	13	5 ⁴	30	<i>Initial Stage 2 Interview</i> Bilan et révision (si nécessaire) du Jobseeker's Agreement	Non Prise en charge du demandeur d'emploi par le premier conseiller disponible (<i>taxi-ranking</i>)
	14	5	10	<i>Targeted Personal Advisor Interviews</i>	Oui
	15	5			
	16	5			
	17	5			
	18	5			

⁴ Les entretiens de pointage et de suivi ont une fréquence hebdomadaire pendant les six premières semaines de l'étape 2. Par la suite, les entretiens reprennent leur rythme bimensuel.

Annexe V

Étape	Semaine	Durée de l'entretien de pointage et de suivi de la recherche d'emploi (en minute)	Durée de l'entretien approfondi de conseil et d'accompagnement (en minute)	Type d'entretien d'approfondi	Personnalisation du contact ?
	19			<u>Hypothèse retenue :</u> 20 % des demandeurs d'emploi bénéficient de 2 x 30 minutes = 10 minutes en moyenne par demandeur d'emploi	
	20	5			
	21				
	22	5			
	23				
	24	5			
	25				
	26	5			
Stage 3	27		180	<i>Initial Stage 3 Interview</i> Elaboration d'un plan d'action (<i>Action Plan</i>) pour les six prochains mois d'accompagnement 2 entretiens d'accompagnement (dont la fréquence et la durée sont déterminées par le conseiller) Au total, le conseiller dispose de trois heures par demandeur d'emploi pour organiser l'ensemble des entretiens d'accompagnement de la phase 3 (y compris l'entretien initial permettant de déterminer le plan d'action)	Oui
	28	5 ⁵			
	29	5			
	30	5			
	31	5			
	32	5			
	33	5			
	34				
	35	5			
	36				
	37	5			
	38				
	39	5			
	40				
	41	5			
	42				

⁵ Les entretiens de pointage et de suivi ont une fréquence hebdomadaire pendant six semaines sur l'ensemble de l'étape 3. Ces six semaines peuvent intervenir à n'importe quel moment de l'étape.

Annexe V

Étape	Semaine	Durée de l'entretien de pointage et de suivi de la recherche d'emploi (en minute)	Durée de l'entretien approfondi de conseil et d'accompagnement (en minute)	Type d'entretien d'approfondi	Personnalisation du contact ?
	43	5			
	44				
	45	5			
	46				
	47	5			
	48				
	49	5			
	50				
	51	5			
	52	5	30	<i>Pre-provision Interview</i> Entretien préalable à l'orientation du demandeur d'emploi vers un prestataire privé	
Total Premier Entretien	<i>1er jour</i>	<i>0</i>	<i>40</i>		<i>Non</i>
Total Stage 1 (hors premier entretien)	<i>0-3 mois</i>	<i>25</i>	<i>5</i>		<i>Non</i>
Total Stage 2	<i>3-6 mois</i>	<i>50</i>	<i>40</i>		<i>Oui</i>
Total Stage 3	<i>6-12 mois</i>	<i>75</i>	<i>210</i>		<i>Oui</i>
TOTAL	<i>0-12 mois</i>	<i>150</i>	<i>295</i>		<i>S.O.</i>

Source : Mission d'après les rapports du ministère du travail et des pensions.

Le temps de contact reconstitué par la mission constitue un temps standard, qui peut en réalité faire l'objet d'adaptation (à la hausse ou à la baisse) en fonction de la situation du demandeur d'emploi et de la charge d'activité des conseillers.

Il s'agit d'un minorant car, comme cela a déjà été indiqué plus haut, **il ne s'applique qu'au parcours de droit commun** du demandeur d'emploi pris en charge par *Jobcentre Plus*. Or divers programmes spécialisés sur certains publics proposent un accompagnement renforcé, qui se traduit par des contacts plus fréquents et, par voie de conséquence, un temps de contact alloué au demandeur d'emploi plus important :

- ♦ possibilité de consacrer, lors des entretiens de pointage et de suivi, jusqu'à 10 minutes à un demandeur d'emploi en difficulté (au lieu de 5 minutes) ;
- ♦ possibilité d'accéder directement à la troisième étape dès le premier entretien de diagnostic (*Fast-track*) pour deux catégories de publics : demandeurs d'emploi seniors ayant perçu des allocations sur une longue période (22 mois sur les 24 derniers mois), jeunes ne se trouvant ni en emploi, ni en éducation ni en formation (*Not in Employment, Education or Training - NEET*) ;
- ♦ pour les moins de 25 ans, le programme *Backing Young Britain* intensifie les contacts avec les services d'accompagnement de *Jobcentre Plus* dès la deuxième étape (pointage hebdomadaire, prestations supplémentaires de stages ou d'expériences professionnelles proposées dans le cadre du dispositif *Young Person Guarantee*, etc.).

1.2. Évolution depuis la crise économique

A la suite de l'augmentation du chômage en 2009, **la durée standard de certains actes métier a été réduite** afin d'optimiser la prise en charge des demandeurs d'emploi par *Jobcentre Plus* :

- ♦ réduction de 10 % environ de la durée du premier entretien (*New Jobseeker's Interview* :), pour une économie de temps estimée à 5 minutes par entretien (passage de 40 à 35 minutes) ;
- ♦ réduction de la durée standard des entretiens de pointage et de suivi⁶ ;
- ♦ fusion des entretiens d'initialisation des étapes 2 (à la 13^{ème} semaine) et 3 (à la 26^{ème} semaine) avec les entretiens de pointage prévus les mêmes semaines : cela génère une économie de 10 minutes ;
- ♦ assouplissement de la fréquence des entretiens de pointage pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes dans leur recherche d'emploi.

Au total, les mesures d'efficience adoptées pour faire face à la crise permettent, selon les estimations de la mission, un gain minimum d'environ 43 minutes pour l'ensemble du parcours du demandeur d'emploi, soit 10 % du temps de contact standard. Elles ont uniquement été appliquées dans les agences connaissant les plus fortes variations d'activité. Aucune information n'est disponible sur le nombre de demandeurs d'emploi concernés par ces mesures de réduction du temps de contact.

Tableau 2 : Gains réalisés sur la durée des entretiens d'accompagnement depuis la crise

Etape	Mesures	Temps économisé par contact (en minute)	Nombre de contacts concernés (en minute)	Gain total de temps (en minute)	Commentaire
Stage 1	Réduction de la durée du premier entretien (<i>New Jobseeker's Interview</i>)	5	1	5	S.O.

⁶ La durée standard passe de 5 à 4 minutes, soit un gain d'une minute. Pour les demandeurs d'emploi les plus fragiles, la durée d'entretien peut être allongée jusqu'à 7 minutes (contre 10 minutes auparavant, soit un gain de 3 minutes).

Annexe V

Etape	Mesures	Temps économisé par contact (en minute)	Nombre de contacts concernés (en minute)	Gain total de temps (en minute)	Commentaire
Stage 2 & 3	Combinaison des entretiens initiaux (<i>Initial Interviews Stage 2 & Stage 3</i>) et des entretiens de pointage et de suivi lors des 13ème et 26ème semaines	4	2	8	En réalisant le pointage et le suivi de la recherche d'emploi pendant les entretiens initiaux de l'étape 2 et 3, on économise deux <i>Jobsearch Interviews</i> de 4 minutes chacune
Toutes	Réduction de la durée des entretiens de pointage et de suivi (<i>Jobsearch Interview</i>) : passage de 5 minutes (10 minutes pour les DE les plus fragiles) à 4 minutes (7 minutes pour les DE les plus fragiles)	1	30	30	Par convention, la mission a retenu une réduction d'une minute, correspondant au passage de 5 à 4 minutes d'un entretien standard. La réduction est toutefois un peu plus importante (trois minutes) pour les entretiens avec les demandeurs d'emploi les plus fragiles.
Toutes	Allègement de la fréquence des entretiens de pointage et de suivi	ND	ND	ND	Aucune évaluation du nombre de demandeurs d'emploi bénéficiant de cet allègement de procédure, dont la mise en œuvre est optionnelle, n'a été réalisée.
Toutes	Total			43	

Source : Mission d'après les données du DWP : Rapport N°668 « Exploring staff perceptions of Jobcentre Plus downturn measures », en ligne sur le site du DWP.

Ventilées par étape du parcours d'accompagnement, les mesures de réduction de la durée des entretiens impacte le temps de contact comme décrit dans le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Temps de contact du *Customer's Journey* après réduction de la durée des entretiens en 2009

Phase	Temps de contact après mesures de productivité		
	Total (en minute)	dont entretiens de pointage et de suivi (en minute)	dont entretiens approfondis (en minute)
Premier entretien	35	0	35
0-3 mois	25	20	5
3-6 mois	76	36	40
6-12 mois	266	56	210
Total	402	112	290

Source : Mission.

2. Évaluation de l'intensité de l'accompagnement standard des demandeurs d'emploi à Pôle emploi

2.1. Description du parcours « Appui » à Pôle emploi et évaluation du temps de contact associé

Le parcours standard d'accompagnement du demandeur d'emploi est scindé en deux étapes.

Pendant les trois premiers mois suivant l'inscription au chômage, le demandeur d'emploi bénéficie d'un nombre limité de contacts :

- ♦ un entretien de diagnostic, au cours duquel est établi le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ;
- ♦ un atelier collectif, généralement d'une demi-journée ; divers ateliers thématiques sont proposés (rédaction de curriculum vitae, communication sur son image, etc.).

Le contact s'intensifie à partir du quatrième mois, avec l'entrée du demandeur d'emploi dans le dispositif du suivi mensuel personnalisé (SMP). Chaque entretien doit faire l'objet d'une proposition de service de la part du conseiller de Pôle emploi (proposition d'offre d'emploi, de stage de formation ou de prestation d'appui au retour à l'emploi : atelier, bilan de compétences, validation des acquis professionnels, etc.).

Sur la base des durées standard d'entretien fournies par les outils de contrôle de gestion⁷, il est possible d'estimer à 315 minutes (cf. tableau 4) le temps de contact alloué à un demandeur d'emploi pendant les douze premiers mois du parcours « Appui » :

- ♦ 45 minutes sur les trois premiers mois ;
- ♦ 90 minutes pour les trois mois suivants ;
- ♦ 180 minutes entre le septième et le douzième mois de chômage.

Le parcours « Appui » s'adresse à la majorité des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi. Toutefois, une part non négligeable d'entre eux (35 %) suit une prestation de suivi intensif dans le cadre du parcours « Accompagnement »⁸ :

- ♦ ces prestations comportent généralement un contact hebdomadaire (en face-à-face ou par téléphone) avec le demandeur d'emploi. Pour la plupart d'entre elles, la durée des entretiens n'est pas normée et est déterminée au cas par cas, ce qui ne permet pas d'évaluer de manière fiable le temps de contact associé à ces formules d'accompagnement renforcé ;
- ♦ quelques indications sont toutefois fournies au sujet du programme « Cap vers l'entreprise », qui n'est pas sous-traité à des prestataires externes mais assuré en régie par Pôle emploi. Il s'adresse à un nombre très restreint de demandeurs d'emploi (1 % des individus affectés au parcours « Accompagnement »). Le programme propose un accompagnement sur six mois, avec au minimum un contact hebdomadaire. Les outils de contrôle de gestion de Pôle emploi évaluent à 30 minutes la durée d'un contact téléphonique et à 60 minutes la durée d'un entretien en face-à-face⁹. Si l'on fait l'hypothèse d'une alternance entre entretien téléphonique et entretien en face-à-face, le temps consacré à l'accompagnement du demandeur d'emploi peut être estimé à 1 170 minutes pour six mois, soit 19 heures et 30 minutes, ce qui est bien supérieur au temps standard du parcours « Appui » ;

⁷ Tableau de recensement des actes métier (avec estimation de leur durée), conçu dans le cadre du déploiement de la plateforme de comptabilité analytique de Pôle Emploi.

⁸ Le chiffre de 39% correspond à une moyenne sur les neuf premiers mois (janvier-décembre) de l'année 2010.

⁹ Cette durée inclut la temps passé par le conseiller à la recherche d'offres d'emploi, pouvant correspondre au profil du demandeur d'emploi. Cette recherche peut être effectuée en dehors des entretiens ou des contacts téléphoniques.

2.2. Évolution depuis la crise

L'augmentation de la charge d'activité liée à la hausse du chômage n'a pas pu être absorbée à quantité – et qualité – de service constantes.

En effet, le taux de réalisation du premier entretien du SMP (au quatrième mois) est de 71,6 % en moyenne sur la période janvier-octobre 2010¹⁰.

Le taux de réalisation se dégrade plus encore pour les entretiens suivants : 36,4 % au premier semestre 2010. Cela correspond à une baisse de 10 points par rapport au premier semestre 2009¹¹.

Ce chiffre sous-estime probablement les interactions entre les demandeurs d'emploi et leurs conseillers. En effet, ces derniers peuvent substituer un contact téléphonique ou un entretien collectif à un entretien de SMP lorsque la charge d'activité est trop importante : or, ces modalités de contact ne sont pas nécessairement retracées fidèlement dans les statistiques de réalisation du SMP.

Il n'en reste pas moins que le temps de contact, notamment du contact en face-à-face, est beaucoup moins important dans les faits que dans la définition théorique du parcours « Appui ». Si l'on fait l'hypothèse d'une réalisation à 100 % des contacts prévus dans les trois premiers mois (entretien PPAAE et atelier collectif du deuxième mois) et que l'on pondère la durée des entretiens de SMP par leur taux de réalisation constaté (71,6 % pour l'entretien du quatrième mois et 36,4 % pour les autres), on obtient **153 minutes de temps de contact consacré au demandeur d'emploi en 2010**.

Encadré 1 : Directives de Pôle emploi en matière d'assouplissement du SMP

Prenant acte de l'augmentation de la charge d'activité liée à la hausse du chômage, Pôle emploi a précisé par une instruction interne d'août 2010 les modalités d'allègement du SMP.

On distingue les règles d'assouplissement à portée générale (qui peuvent donc s'appliquer à l'ensemble des demandeurs d'emploi suivant le SMP) des règles d'assouplissement ciblés sur certains publics.

Les règles d'application générale sont les suivantes :

- le caractère mensuel du contact est réaffirmé ;
- le contact peut toutefois alterner entretien en face-à-face et entretien téléphonique (un entretien en face-à-face devant intervenir au moins tous les deux mois) ;
- le contact peut également alterner entretien individuel et sessions collectives.

S'y ajoutent des règles d'application particulière.

Le contact peut être espacé dans le temps – jusqu'à six mois – et peut être effectué par courrier électronique ou par téléphone pour les catégories suivantes :

- les demandeurs d'emploi « ayant peu d'attentes [à l'égard des services d'accompagnement] compte tenu de leur situation » : les assistantes maternelles agréées, les travailleurs handicapés en attente de reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapés (RQTH) ou d'une orientation en milieu protégé, les demandeurs d'emploi en attente d'une formation, les demandeurs d'emploi bénéficiant de dispositifs de maintien de revenu, les demandeurs d'emploi dispensés de recherche d'emploi, etc. ;
- les demandeurs d'emploi dont la disponibilité est réduite : les travailleurs saisonniers ou intérimaires, les demandeurs d'emploi en activité réduite de plus de 78 heures dans les deux derniers mois, etc. ;
- les demandeurs d'emploi agressifs ou présentant des difficultés comportementales rendant difficiles les situations d'entretien.

¹⁰ Source : Tableau de bord de Pôle Emploi « Mieux maîtriser la charge pour rendre un service de qualité », octobre 2010.

¹¹ Source : Tableau La mission n'a pas connaissance des taux de réalisation des entretiens de SMP dans la période précédant la crise (2005-2008).

Annexe V

Tableau 4 : Temps de contact prévu et réalisé dans le cadre du parcours « Appui » de Pôle emploi

Mois	Nature du contact	Durée du contact (en minute)	Taux de réalisation effective en 2010	Durée effective (après prise en compte taux de réalisation en 2010)	Commentaire
1	Entretien de diagnostic Élaboration du Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)	30	100,0 %	30	
2	Atelier collectif de présentation des outils de recherche d'emploi	15	100,0 %	15	Un atelier collectif est planifié sur une demi-journée, soit 3h30. A raison de 12 à 15 participants par atelier, le temps par demandeur d'emploi est d'environ 15 minutes
3	S.O.				
4	Premier entretien de suivi mensuel personnalisé (SMP)	30	71,6 %	21,48	Conseiller référent (personnalisation de l'accompagnement)
5	Entretien de SMP	30	36,4 %	10,92	
6	Entretien de SMP Attention particulière portée à l'orientation éventuelle du demandeur d'emploi vers le parcours Accompagnement	30	36,4 %	10,92	
7	Entretiens de SMP	30	36,4 %	10,92	
8		30	36,4 %	10,92	
9		30	36,4 %	10,92	
10		30	36,4 %	10,92	
11		30	36,4 %	10,92	
12		30	36,4 %	10,92	
0-3 mois		45		45	
4-6 mois		90		43,32	
7-12 mois		180		65,52	
Total 0-12 mois		315		153,84	

Source : IGF d'après données Pôle emploi.

ANNEXE VI

L'indemnisation des demandeurs d'emploi

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. ORGANISATION DE LA MISSION « INDEMNISATION » DANS LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI EN ALLEMAGNE, EN FRANCE ET AU ROYAUME-UNI.....	1
1.1. Le Royaume-Uni a une organisation davantage centralisée que l'Allemagne et la France	1
1.1.1. <i>Au Royaume-Uni, la gestion de l'indemnisation chômage est assurée par un seul opérateur, qui fait par ailleurs office de guichet unique pour un certain nombre de prestations sociales versées aux actifs.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>En Allemagne, les opérateurs responsables du versement de l'indemnisation sont différents selon que la couverture chômage relève de l'assurance ou de la solidarité</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>En France également, plusieurs opérateurs interviennent dans le versement de l'indemnisation chômage.....</i>	<i>4</i>
1.2. Si les trois pays se retrouvent sur le principe de structurer l'indemnisation en filière métier spécialisée, ils divergent quant à l'organisation des processus de traitement de l'indemnisation	6
1.2.1. <i>Les trois pays étudiés dans le cadre du benchmark ont en commun d'avoir organisé de facto l'indemnisation en filière spécialisée, nonobstant l'introduction, récente et limitée, d'une polyvalence en France.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>L'ingénierie du processus de traitement de l'indemnisation chômage est différente d'un pays à l'autre</i>	<i>7</i>
2. DECOMPTE DES EFFECTIFS	10
2.1. Décompte par pays.....	10
2.1.1. <i>En Allemagne le décompte comporte quelques risques de surestimation</i>	<i>10</i>
2.1.2. <i>En France le décompte est entaché au contraire d'un risque non négligeable de sous estimation</i>	<i>11</i>
2.1.3. <i>Au Royaume-Uni le décompte apparaît d'une fiabilité élevée.....</i>	<i>12</i>
2.2. Les effectifs français rapportés au nombre de bénéficiaires d'allocation chômage se situent largement en deçà des effectifs anglais et allemands.....	12
2.3. Analyse des écarts constatés dans les effectifs	14
2.3.1. <i>Dans le cas de l'Allemagne, plusieurs facteurs d'ordre contextuel ou liés à l'offre de service pourraient partiellement expliquer l'importance numérique des effectifs</i>	<i>14</i>
2.3.2. <i>Dans le cas anglais, les processus de traitement de l'indemnisation restent assez intensifs en moyens humains</i>	<i>15</i>
2.3.3. <i>Dans les trois pays étudiés, des gains de productivité sont escomptés dans les prochaines années en matière d'indemnisation.....</i>	<i>16</i>
3. TABLEAU RECAPITULATIF DU DECOMPTE.....	17
FICHE JOINTE : LES ALLOCATIONS VERSÉES PAR JOBCENTRE PLUS	19

Introduction

La présente annexe traite de l'activité d'indemnisation, qui recouvre l'ensemble des activités opérationnelles ayant pour objet :

- ♦ l'examen de la demande d'indemnisation chômage, c'est-à-dire le contrôle de l'éligibilité du demandeur et la liquidation de ses droits ;
- ♦ le paiement de l'indemnisation ;
- ♦ le suivi du dossier tout au long de la période d'indemnisation ;
- ♦ la gestion des diverses aides dans le cadre de l'accompagnement du demandeur d'emploi (allocation de formation, aide financière pour les frais de transport, etc.) en vue du retour à l'emploi¹.

L'annexe ne traite pas de l'activité de pilotage et de gestion des systèmes d'indemnisation du chômage (montant des cotisations, détermination des règles d'indemnisation et conditions de versement des différentes aides aux allocataires), ni de l'activité de recouvrement des cotisations sociales permettant de financer l'indemnisation.

L'annexe ne traite pas non plus des dispositifs d'aides aux employeurs (chômage partiel, contrats aidés, aides à l'embauche ou à l'apprentissage, etc.).

1. Organisation de la mission « indemnisation » dans les services publics de l'emploi en Allemagne, en France et au Royaume-Uni

1.1. Le Royaume-Uni a une organisation davantage centralisée que l'Allemagne et la France

1.1.1. Au Royaume-Uni, la gestion de l'indemnisation chômage est assurée par un seul opérateur, qui fait par ailleurs office de guichet unique pour un certain nombre de prestations sociales versées aux actifs

L'allocation chômage est la *Jobseeker's allowance* (JSA). Elle est versée aux personnes majeures² à la recherche d'un emploi, et travaillant moins de 16 heures par semaine. **Elle comporte deux volets :**

- ♦ une allocation contributive (*contribution-based allowance*) est versée pendant les six premiers mois aux demandeurs d'emploi ayant cotisé au « fonds d'assurance nationale » (*National Insurance Fund*, régime de protection sociale, géré par l'État) ;
- ♦ une allocation non contributive, financée par l'impôt, est versée sous condition de ressources : les bénéficiaires sont les demandeurs d'emploi n'ayant pas cotisé au fonds d'assurance nationale, ou les demandeurs d'emploi ayant épuisé leur droit à l'allocation contributive (à partir du septième mois de chômage).

L'indemnisation, qu'elle soit contributive ou non contributive, **est d'un montant très faible**, accordant au maximum 65 £ (environ 80 €) par semaine au bénéficiaire.

¹ La gestion des aides aux employeurs (chômage partiel, aide à l'embauche) n'est pas incluse dans le champ de la mission d'indemnisation. Les effectifs concernés par cette activité, quand ils ont pu être recensés, sont affectés dans la catégorie des effectifs résiduels du SPE (cf. Annexe 8).

² Les droits à l'allocation chômage peuvent, dans certains cas, être ouverts aux jeunes de 16 ou 17 ans.

Le versement de l'allocation chômage est conditionnée par la signature d'une convention entre *Jobcentre Plus* et le demandeur d'emploi (*Jobseeker's agreement*), dans lequel ce dernier s'engage à rechercher de manière active un emploi. La convention spécifie notamment le type d'emploi et le niveau de rémunération recherchés par l'allocataire JSA, la durée au delà de laquelle ces souhaits ne seront plus opposables (le demandeur d'emploi devant alors élargir le champ de sa recherche d'emploi et accepter une rémunération plus faible) et les engagements de l'allocataire de la JSA en matière de prospection de travail.

***Jobcentre Plus* est l'unique opérateur en charge de la gestion de l'indemnisation chômage. Par ailleurs, *Jobcentre Plus* délivre un certain nombre d'autres minima sociaux à destination de la population d'âge actif**, comme par exemple le revenu minimum d'existence (*Income Support*) ou l'allocation d'incapacité (*Incapacity Benefit*), qui sont détaillés dans la fiche jointe à l'annexe. La plupart des bénéficiaires de ces minima sociaux ne sont pas à la recherche active d'un emploi³, même s'ils peuvent, sur la base du volontariat, s'inscrire dans un parcours d'accompagnement social et professionnel. La démarche d'activation la plus avancée concerne « l'allocation d'emploi et de soutien » (*Employment and Support Allowance*) introduite en 2008 et destinée aux personnes handicapées⁴ :

- ◆ les bénéficiaires de l'ESA considérés comme atteints d'une incapacité grave (*severe disability*) ne sont pas tenus de participer à un parcours d'accompagnement ;
- ◆ en revanche, les bénéficiaires de l'ESA jugés aptes à exercer une « activité liée au travail » doivent participer à une série d'entretiens sur l'accès au travail avec un conseiller personnel. Ils ne sont pas tenus de suivre un programme intensif d'aide au retour à l'emploi (comme par exemple le programme *Pathways to Work*, en grande partie confié à des prestataires externes – cf. annexe 10 relative aux politiques de sous-traitance).

1.1.2. En Allemagne, les opérateurs responsables du versement de l'indemnisation sont différents selon que la couverture chômage relève de l'assurance ou de la solidarité

Dans le service public de l'emploi allemand co-existent un régime d'assurance chômage et un régime de solidarité aux actifs. L'articulation institutionnelle entre les deux régimes a été profondément rénovée par la loi dite « Hartz IV » entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 (cf. Annexe 2).

1.1.2.1. Les allocations chômage

L'allocation assurantielle *Arbeitslosengeld I* est attribuée pendant les douze premiers mois de chômage – voire sur une durée un peu plus longue, au maximum de 24 mois, pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. Est éligible à l'allocation toute personne sans emploi et ayant cotisé pendant au moins douze mois dans les deux années précédant la perte d'emploi. Le montant de l'allocation assurantiel est compris entre 60 % et 67 % du salaire de référence.

³ Raison pour laquelle les effectifs consacrés au versement de ces minima sociaux n'ont pas été inclus dans le décompte des effectifs des services publics de l'emploi - cf. *infra* 2.1.2.

⁴ Les personnes dont l'incapacité a été reconnue avant 2008 relève de l'allocation d'incapacité (*Incapacity Benefit*), allocation peu activée. A partir de 2008, les personnes dont l'incapacité est reconnue relève de l'allocation d'emploi et de soutien, qui est davantage activée.

L'allocation de solidarité pour actifs (*Arbeitslosengeld II*) est versée sous condition de ressources à toute personne en âge et en capacité de travailler (*erwerbsfähig*), ainsi qu'aux membres de sa famille ou des personnes dont elle a la charge (« communauté de besoin » ou *Bedarfsgemeinschaft*).

De nature différentielle, elle complète les revenus et les autres allocations, afin d'atteindre le montant forfaitaire de subsistance (*Lebensunterhalt*) permettant de couvrir les dépenses de la vie quotidienne, de l'alimentation et l'hygiène corporelle. Ce montant s'élève à 359 euros par mois pour une personne adulte seule et 646 euros pour un couple, selon le barème en vigueur en octobre 2010. Des suppléments sont accordés pour chaque personne à charge, ainsi que dans certaines situations (famille monoparentale, femmes enceintes ou encore personnes handicapées).

L'allocation est financée sur le budget fédéral, mais son calcul prend en compte un complément au titre de l'aide au logement et au chauffage, financé par les communes.

Au total, sur une population de 4,99 Millions d'actifs bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld II*, en septembre 2010, moins de la moitié (2,1 Millions) est recensée dans les statistiques du chômage. Il s'agit des demandeurs d'emploi n'ayant pas suffisamment cotisé pour bénéficier de l'assurance chômage, ou des demandeurs d'emploi ayant épuisé leur droit à l'assurance chômage (à partir du 13^{ème} mois).

Les autres bénéficiaires de l'allocation sont :

- ◆ des individus dispensés de recherche d'emploi ;
- ◆ des individus placés dans des dispositifs de formation ou de contrats aidés ;
- ◆ des actifs dont l'activité professionnelle n'assure que des revenus limités – et pour lesquels l'*Arbeitslosengeld II* apporte un complément de rémunération (*Aufstockung*).

Exception faite des allocataires dispensés de recherche d'emploi, **le versement de l'indemnisation chômage assurantiel ou de solidarité est lié au respect des objectifs** de recherche d'emploi et de qualification inscrits **dans la « convention d'insertion »** signée entre le demandeur d'emploi et l'agence locale (*Eingliederungsvereinbarung*).

Parallèlement à l'indemnisation chômage, les opérateurs du SPE financent un certain nombre d'aides matérielles au retour à l'emploi : bons de transport, aide à la mobilité, aide aux personnes handicapées dans leur parcours d'insertion professionnelle, etc.

Par ailleurs, l'agence fédérale du travail (*Bundesagentur für Arbeit*) gère de nombreux dispositifs d'aides financières à destination des stagiaires de la formation professionnelle :

- ◆ elle verse des **aides matérielles aux stagiaires de la formation professionnelle initiale** (*Berufsausbildungsbeihilfe*), en particulier lorsque le lieu de stage est éloigné de la maison familiale ou lorsque le stagiaire souffre d'un handicap ; le budget consacré à ces aides matérielles s'est élevé à 583 M€ en 2009, soit un niveau équivalent à celui de 2008 (581 M€) ;

- ♦ elle verse diverses **aides matérielles aux stagiaires de la formation professionnelle continue** (*Förderung der beruflichen Weiterbildung*) couvrant, selon les cas, la rémunération pendant le stage, la prise en charge des frais de formation, la couverture des frais de transport ou la garde d'enfants. Ces aides peuvent être accordées aux demandeurs d'emploi indemnisés, mais également aux personnes en emploi, dans le cadre de la sécurisation des parcours professionnels⁵. Il n'est pas possible de reconstituer le coût total de ces mesures. La nomenclature budgétaire de la BA permet seulement d'identifier la dépense consacrée aux aides financières à destination des demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage : elle s'élève à 2,3 Mds€ en 2009⁶, soit une forte augmentation par rapport à 2008 (1,53 M€) en raison de la montée en puissance des dispositifs de formation professionnelle pendant la crise économique.

1.1.2.2. Les opérateurs en charge de l'indemnisation

Alors que la **Bundesagentur für Arbeit (BA)** est l'unique opérateur en charge du versement de l'indemnisation dans le régime d'assurance chômage, plusieurs organismes sont compétents dans le régime de solidarité active, en raison de la compétence partagée entre l'État fédéral et les communes :

- ♦ le modèle le plus courant est celui de la « **communauté de travail** » co-gérée par la **BA et la commune**, faisant guichet unique pour l'ensemble des prestations du régime de solidarité (allocation de solidarité aux actifs, mais également diverses prestations communales d'aide sociale – aides matérielles pour les frais d'excursions scolaires, traitement du surendettement des ménages, etc.) ;
- ♦ le modèle opposé (et minoritaire) est celui où **co-existent deux guichets** : l'agence locale de la BA verse la part de l'allocation de solidarité aux actifs relevant du financement fédéral, tandis que les services communaux versent les compléments financés sur le budget des communes (logement, chauffage, etc.). Cette configuration est amenée à disparaître au 1^{er} janvier 2011 ;
- ♦ lorsque la **commune fait usage de son « droit d'option »** pour prendre en charge l'ensemble des prestations du régime de solidarité, les services communaux (*zugelassenen kommunale Träger*) versent dans ce cadre l'ensemble de l'allocation de solidarité aux actifs, y compris la part financée par l'État fédéral.

1.1.3. En France également, plusieurs opérateurs interviennent dans le versement de l'indemnisation chômage

Le système d'indemnisation du chômage en France est, dans ses grandes lignes, assez similaire à celui que connaît l'Allemagne et comporte un volet assurantiel d'une part, un volet de solidarité d'autre part.

⁵ Les publics prioritaires étant les personnes menacées de perte d'emploi, ou les personnes peu ou non qualifiées.

⁶ Source : Présentation du budget exécuté de la *Bundesagentur für Arbeit*, Rapport d'activité 2009. Ce chiffre sous-estime très largement les aides versées par le SPE aux stagiaires de la formation continue, puisqu'il ne couvre pas les bénéficiaires du régime de solidarité active, ni les bénéficiaires de l'allocation de chômage partiel, à qui sont également proposés des stages de formation pendant le temps chômé, ni les salariés en emploi bénéficiant d'une formation prise en charge par la BA.

1.1.3.1. *Le régime d'assurance chômage*

Dans le domaine de l'assurance chômage, Pôle emploi est l'opérateur en charge de l'indemnisation chômage. A ce titre, il est notamment responsable du versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE).

L'ARE est versée pour une durée maximale de 24 mois (36 mois pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans). Le montant de l'ARE est compris entre 40,4 % et 57,4 % du salaire de référence, auquel s'ajoute une partie fixe, dans la limite de 75 % du salaire de référence.

Le versement de l'allocation de retour à l'emploi et assujetti à la signature d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)⁷ établissant les droits et obligations du demandeur d'emploi indemnisé.

En dehors du dispositif d'indemnisation de droit commun qu'est l'ARE, Pôle emploi gère des **allocations spécifiques aux licenciés économiques**, telles que l'allocation de reclassement personnalisé et l'allocation de transition professionnelle, qui garantissent aux bénéficiaires 80 % de leur salaire brut antérieur pendant douze mois. Le versement de l'indemnisation est conditionné par l'établissement d'un PPAE (pour l'allocataire de transition professionnelle) ou l'établissement d'un Plan d'action de reclassement personnalisé (PARP – pour l'allocataire de reclassement personnalisé).

1.1.3.2. *Le régime de solidarité chômage*

Dans le régime de solidarité, l'organisation est moins unifiée. Il convient de distinguer :

- ◆ **les prestations de solidarité** financées par le fonds de solidarité (allocation de solidarité spécifique – ASS- principalement), qui **sont versées par Pôle emploi ;**
- ◆ **Le revenu de solidarité active (RSA)**, financé par les conseils généraux et l'État (à travers le fonds national des solidarités actives), qui **est liquidé et versé par les caisses d'allocations familiales (Caf)⁸.**

De même que l'*Arbeitslosengeld II* en Allemagne, le RSA est à la fois un revenu d'existence pour les personnes privées d'emploi (RSA-socle), une incitation financière aux personnes sans ressources qui reprennent un emploi et un supplément de ressources aux personnes dont l'activité professionnelle n'apporte qu'une rémunération limitée (RSA-activité). Il est versé sans limitation de durée, tant que les bénéficiaires remplissent les conditions d'éligibilité au dispositif.

L'allocataire du RSA est astreint à des obligations de recherche d'emploi. Les départements doivent orienter l'allocataire du RSA soit vers Pôle emploi, soit vers un organisme de placement ou d'accompagnement relevant du SPE. Cet organisme désigne un référent unique d'accompagnement social et professionnel. L'allocataire doit s'engager à rechercher activement un emploi, soit en établissant un projet personnalisé d'accès à l'emploi s'il est accompagné par Pôle emploi, soit en signant avec le département un contrat précisant les actes positifs et répétés de recherche d'emploi qu'il s'engage à accomplir (L. 262-34).

⁷ Sauf en cas de réinscription.

⁸ La Mutualité sociale agricole (MSA) est également chargée de l'instruction et de la liquidation des demandes de RSA pour les allocataires relevant du régime agricole. Elle n'est pas incluse dans le périmètre de décompte des effectifs.

Dans les faits, une part encore minoritaire des allocataires du RSA est incluse dans les statistiques du chômage en France. En septembre 2010, 460 200 bénéficiaires du RSA sont inscrits à Pôle emploi comme demandeurs d'emploi en catégorie A, soit un tiers seulement des allocataires du RSA-socle (1,33 millions en octobre 2010⁹). Ils sont 580 900 si l'on ajoute les bénéficiaires du RSA qui exercent une activité et qui sont recensés dans les catégories B et C des demandeurs d'emploi¹⁰. Cela représente moins d'un tiers du total des bénéficiaires du RSA (1,77 millions en septembre 2010, en incluant les bénéficiaires de l'allocation-socle et de l'allocation-activité).

1.1.3.3. La gestion des aides au retour à l'emploi

L'opérateur gère également **diverses aides financières pour soutenir les démarches individuelles de recherche d'emploi**. Il peut s'agir d'aides matérielles (bons de déplacement ou de transport, aide à la garde d'enfants pour parents isolés) ou d'aides à la formation, qui prennent en charge la rémunération du demandeur d'emploi en stage de formation ou une partie des frais associés (transport, repas, hébergement), dans le cadre de dispositifs conventionnés par Pôle emploi lui-même, ou par l'État ou les régions¹¹.

1.2. Si les trois pays se retrouvent sur le principe de structurer l'indemnisation en filière métier spécialisée, ils divergent quant à l'organisation des processus de traitement de l'indemnisation

1.2.1. Les trois pays étudiés dans le cadre du benchmark ont en commun d'avoir organisé *de facto* l'indemnisation en filière spécialisée, nonobstant l'introduction, récente et limitée, d'une polyvalence en France

L'indemnisation est considérée comme un métier à part entière, exercé par des agents monovalents et entièrement dédiés à cette tâche en Allemagne et au Royaume-Uni.

La France se singularise par l'existence, au sein du personnel de Pôle emploi, de profils dits bi-compétents - c'est-à-dire d'agents pouvant exercer des tâches d'indemnisation comme des tâches d'intermédiation. La bi-compétence, qui fait l'objet d'un programme spécifique de formation continue, sert notamment la mise en place - prévue en 2011 - de l'entretien unique d'inscription et de diagnostic, au cours duquel la demande d'allocation est instruite parallèlement à l'établissement du PPAE (*cf. infra*). La bi-compétence concernerait actuellement 2 500 ETP d'après l'enquête temps réalisée en 2010 par Pôle emploi. Elle ne semble pas avoir vocation à devenir dominante, le principe général en matière de gestion des ressources humaines restant celui de la distinction entre le métier de l'intermédiation et celui de l'indemnisation.

⁹ Source : DARES, publication « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en octobre 2010 » ; Caisse nationale des allocations familiales, publication « l'essentiel » de la direction des statistiques, des études et de la recherche.

¹⁰ La catégorie A correspond aux personnes sans emploi, tenues de faire des actes positifs de recherche d'emploi. Les catégories B et C recensent les demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, tout en ayant exercé une activité au cours du mois (moins de 78 heures pour la catégorie B et plus de 78 heures pour la catégorie C).

¹¹ Lorsque le stagiaire n'est pas, avant son entrée en stage, indemnisé par Pôle emploi (au titre de l'assurance chômage ou d'une allocation de solidarité), sa rémunération est prise en charge par l'Agence des services de paiement. Lorsqu'il suit un stage à l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), il est rémunéré par l'AFPA directement.

1.2.2. L'ingénierie du processus de traitement de l'indemnisation chômage est différente d'un pays à l'autre

1.2.2.1. Au Royaume-Uni, le traitement administratif de l'indemnisation relève principalement de plateformes spécialisées

Le traitement administratif de la demande d'indemnisation chômage (JSA) est séquencé en deux temps :

- ♦ un **premier examen** de la demande d'indemnisation (vérification des éléments administratifs permettant l'ouverture des droits) est effectué par des **évaluateurs financiers -financial assessors-** situés dans les agences locales **Jobcentre**. Ils peuvent rencontrer le demandeur en face-à-face, en général avant la tenue de l'entretien d'inscription (*New Jobseeker's interview*), qui est pour sa part consacré à l'accompagnement du demandeur d'emploi et à l'intermédiation ;
- ♦ le dossier est par la suite transmis aux **Benefits Delivery Centers (BNC) pour instruction et liquidation de l'indemnisation**. Les BNC, au nombre de 79 pour l'ensemble du Royaume-Uni, sont des plateformes de *back office* spécialisées dans la gestion de l'ensemble des allocations versées par *Jobcentre Plus*. Le contact avec le demandeur se fait par voie téléphonique ou par mail uniquement : il n'y a pas d'entretien en face-à-face à ce stade du traitement l'indemnisation.

1.2.2.2. En Allemagne et en France, le traitement administratif de l'indemnisation reste encore exercé au niveau des agences locales.

1.2.2.2.1. En Allemagne

Dans le régime d'assurance chômage, le traitement de la demande d'indemnisation fait l'objet d'un entretien spécifique avec un agent instructeur (*Sachbearbeiter*). Trois durées standard d'entretien sont prévues (15, 30 ou 45 minutes) selon le profil du demandeur d'emploi¹².

Au sein des agences locales de la BA, les services d'indemnisation des demandeurs d'emploi sont organisés en deux sections :

- ♦ le « service des demandes » (*Antragsservice*) qui prend en charge l'instruction de la demande d'instruction : réalisation de l'entretien avec le demandeur d'emploi, traitement de sa demande et estimation du montant et de la durée de l'allocation. Il gère uniquement les flux « entrants » ;
- ♦ le « bureau du traitement » (*Bearbeitungsbüro Arbeitnehmer*), qui suit le dossier de chaque bénéficiaire de l'allocation chômage et verse l'ensemble des aides actives versées aux demandeurs d'emploi ou aux stagiaires de formation continue (*cf. supra*). Il gère donc le « stock » de bénéficiaires.

Dans le régime de solidarité, le traitement du dossier d'indemnisation peut se faire uniquement par échange de courrier, sans entretien en face-à-face entre le demandeur et l'agent instructeur de la demande.

¹² Le profil est déterminé automatiquement à partir des réponses à un questionnaire rempli par le demandeur d'emploi lors de sa pré-inscription.

Annexe VI

La demande d'indemnisation fait l'objet d'une **double instruction** :

- ♦ la première ouverture des droits, instruite lors de l'inscription du demandeur d'emploi, vaut pour une période de six mois ;
- ♦ à l'issue des six premiers mois, le demandeur d'emploi doit effectuer une nouvelle demande de prolongation de l'allocation (*Fortzahlungsantrag*), qui fait l'objet d'une nouvelle instruction par l'agence locale de rattachement.

Selon les configurations organisationnelles de chaque agence, le traitement de l'indemnisation peut être effectué par une seule équipe d'agents, ou par deux équipes :

- ♦ l'équipe « gestion des nouveaux clients » (*Neukundenmanagement*) prend en charge l'inscription du demandeur d'emploi et instruit sa première demande d'indemnisation. l'équipe « gestion de l'indemnisation » (*Leistungsgewährung*) s'occupe du suivi des dossiers : instruction de la demande de prolongation (*Fortzahlung*), réactualisation du dossier en cas de changement de situation du bénéficiaire, versement des aides actives.

1.2.2.2.2. En France

En ce qui concerne l'allocation de retour à l'emploi versée par Pôle emploi, l'examen de la demande (vérification de la complétude et de la recevabilité du dossier) est réalisé lors de l'inscription comme demandeur d'emploi (IDE) effectuée à l'agence locale.

Cet entretien – conduit par un agent du pôle « indemnisation »- est très généralement distinct de l'entretien d'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), qui intervient au plus tard un mois après l'IDE et est conduit par un conseiller issu du pôle « intermédiation ».

Les deux entretiens doivent fusionner en 2011 en un « entretien d'inscription et de diagnostic » (EID) qui servira quatre objectifs :

- ♦ réaliser l'inscription du demandeur d'emploi ;
- ♦ instruire la demande d'allocation (DAL) ;
- ♦ contractualiser le PPAE ;
- ♦ effectuer la recherche d'offre d'emploi et la mise en relation.

En ce qui concerne le revenu de solidarité active, l'instruction de la demande d'indemnisation est effectuée directement par les caisses d'allocation familiale (Caf).

Pour les individus sans activité ou dont les revenus sont inférieurs au niveau du montant forfaitaire (de 460 € pour une personne seule à 966 € pour un couple avec deux enfants), un entretien avec un conseiller de la Caf pour procéder à l'étude du dossier peut avoir lieu. A l'occasion de cet entretien, l'ensemble des droits peut être évoqué, notamment en matière de couverture maladie.

Pour les personnes exerçant une activité ou dont le foyer dispose de revenus supérieurs au niveau du montant forfaitaire, l'instruction du dossier peut se faire par correspondance seulement. Le test d'éligibilité au RSA peut être effectué en ligne ou par appel téléphonique.

Une déclaration de revenu, pré-remplie pour partie, est envoyée au bénéficiaire tous les trimestres afin de prendre en compte les éventuels changements de situation et d'effectuer un contrôle des ressources.

Encadré 1 : Synthèse de l'organisation de la mission « indemnisation »

Au final, les SPE des trois pays couverts par le benchmark partagent la préoccupation commune d'une activation de l'indemnisation, dépense considérée comme « passive », en la conditionnant à une démarche de qualification et de recherche effective d'emploi.

Mais ils sont organisés de façon institutionnellement très différente :

- en Grande Bretagne le système d'indemnisation de l'assurance ne se distingue pas de celui de l'assistance et intègre étroitement la recherche d'emploi et l'indemnisation ; il est géré sur les seuls crédits de l'État, par l'opérateur principal. L'opérateur principal gère de nombreuses autres allocations de solidarité ou allocations sociales dont les bénéficiaires ne sont pas – ou peu - astreints à une recherche d'emploi ;
- en Allemagne le système d'indemnisation de l'assurance se distingue de celui de l'assistance, mais les deux systèmes sont gérés ou co-gérés pour l'essentiel par l'opérateur principal. Les collectivités locales sont étroitement associées (et dans quelques cas intégralement compétentes) pour le versement des revenus d'assistance et le suivi de la recherche d'emploi de leurs bénéficiaires. Comme au Royaume-Uni, le SPE gère de nombreuses autres allocations de solidarité ou allocations sociales ; une proportion importante des bénéficiaires d'allocations de solidarité sont dispensés de toute recherche d'emploi ;
- en France l'opérateur principal du SPE n'intervient que sur une partie des prestations de solidarité chômage, alors que la liquidation du RSA est confiée aux caisses d'assurance familiale ; le « suivi social » global n'incombe pas à Pôle emploi ; il n'assure le suivi de la recherche d'emploi des bénéficiaires du RSA que dans la mesure où il a reçu une délégation des conseils généraux pour le faire : le lien entre le versement de la prestation d'assistance et la recherche d'emploi est assuré de façon plus indirecte et moins automatique que pour le versement de la prestation d'assurance.

Par ailleurs, du point de vue de l'ingénierie et des contacts avec les demandeurs d'emploi, l'Allemagne et la France se rapprochent sur deux points :

- le traitement opérationnel de l'indemnisation assurance au sein des **agences locales** de l'opérateur principal, alors qu'il est –principalement- effectué au sein de plateformes spécialisées au Royaume-Uni ;
- les régimes d'assurance chômage en Allemagne et en France se singularisent par **la tenue d'un entretien en face-à-face** avec le demandeur d'emploi pour traiter son dossier d'indemnisation assurantielle– un tel entretien n'étant pas automatique au Royaume-Uni ni dans les régimes de solidarité de l'*Arbeitslosengeld II* en Allemagne ou du RSA en France.

2. Décompte des effectifs

2.1. Décompte par pays

2.1.1. En Allemagne le décompte comporte quelques risques de surestimation

2.1.1.1. Périmètre retenu pour le dénombrement des effectifs liquidant les allocations du régime d'assurance chômage

Le décompte est constitué des effectifs des services d'indemnisation du chômage (*Sachbearbeitender Bereich SGB III*) des agences locales.

Outre les services en charge du traitement initial de la demande d'indemnisation (*Antragsservice*), le décompte inclut les services en charge du suivi des dossiers des allocataires et de la gestion des aides financières (*Bearbeitungsbüro Arbeitnehmer*). Il n'a pas été possible d'isoler, parmi ces effectifs, les agents en charge des aides versées aux stagiaires de la formation professionnelle initiale et continue. Cela induit un certain biais dans la comparaison, car l'intervention du SPE dans ce domaine y est plus faible en France (Pôle emploi verse des aides aux seuls demandeurs d'emploi effectuant une formation), voire nulle au Royaume-Uni.

Les services d'indemnisation comprennent également les effectifs en charge du contentieux (*Sozialgerichtgesetz*).

2.1.1.2. Périmètre retenu pour le dénombrement des effectifs liquidant des allocations du régime de solidarité chômage

Les effectifs en charge de l'allocation de solidarité chômage (*Arbeitslosengeld II*) sont difficilement identifiables en raison de l'enchevêtrement des compétences des communes et de l'État fédéral en matière d'indemnisation. Il a donc été procédé à des retraitements.

En ce qui concerne les communautés de travail, structures co-gérées par la BA et les communes, les agents des services d'indemnisation (*Sachbearbeiter Bereich*) ont été inclus dans le décompte, à l'exception de la quote-part d'ETP consacrée au traitement des allocations sociales communales qui ne ressortissent pas du champ du SPE, comme par exemple l'aide au logement et au chauffage. Ces ETP ont été estimés à près de 8 265 sur la base d'une analyse des coûts de gestion des aides communales (*cf.* Annexe 3).

En ce qui concerne les structures gérées exclusivement par les communes, seuls leurs effectifs globaux sont connus. La part consacrée à l'indemnisation a donc été évaluée de façon forfaitaire, en appliquant le ratio des effectifs d'indemnisation des communautés de travail.

2.1.1.3. Risque méthodologique associé

En raison des **problèmes de périmètre** liés, d'une part à la gestion globalisée des aides en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle au sein de la BA, d'autre part à la gestion globalisée de plusieurs minima sociaux au sein du régime de solidarité, **le décompte des effectifs a nécessité de nombreux retraitements qui font peser un risque non négligeable sur la fiabilité des données.** Il est probable que les chiffres surestiment la réalité opérationnelle.

2.1.2. En France le décompte est entaché au contraire d'un risque non négligeable de sous estimation

Le recensement des effectifs assurant la liquidation des prestations d'assurance chômage couvre les effectifs de Pôle emploi affectés à l'indemnisation. Ces derniers ont été recensés par une enquête-temps au printemps 2010 et sont constitués :

- ◆ des effectifs de la filière métier « indemnisation » (6 293 ETP) ;
- ◆ des effectifs bi-compétents (c'est-à-dire polyvalents sur les métiers de l'indemnisation et de l'intermédiation), au titre de leur quote-part de travail consacrée à l'indemnisation (36 %, soit 900 ETP), à savoir :
 - 50 % des ETP ventilés sur le processus DE1 (prendre en charge le client DE - gérer le dossier), au titre de l'instruction de la demande d'allocation ; les 50 % restants ont été affectés à la fonction d'accompagnement du demandeur d'emploi, au titre de la réalisation de l'entretien PPAE (cf. Annexe 5) ;
 - 100 % des ETP ventilés sur le processus DE1 (gérer le dossier client), au titre du suivi du bénéficiaire tout au long de son parcours.

Un doute existe sur le caractère exhaustif du décompte des effectifs opéré par l'enquête-temps de mai 2010 (cf. Annexe 3). En effet, un reliquat d'agents –estimé à environ 3 500 ETP - n'a pu être ventilé sur aucune des fonctions support ou de service aux usagers telles que l'accueil, l'intermédiation ou l'indemnisation. Il est donc possible que le recensement des effectifs de l'indemnisation sous-estime la réalité opérationnelle.

En l'absence de connaissance fine des effectifs consacrés à la liquidation du RSA au sein des caisses d'allocations familiales, ils ont été estimés forfaitairement à 1 875 ETP à partir des coûts de gestion déclarés (cf. Annexe 3 pour une présentation détaillée de la méthodologie).

En raison des nombreux retraitements effectués, tant sur les effectifs de Pôle emploi que sur les effectifs des caisses d'allocations familiales, **le niveau de risque associé au décompte est non négligeable et peut conduire à une sous-estimation des moyens consacrés à l'indemnisation.**

2.1.3. Au Royaume-Uni le décompte apparaît d'une fiabilité élevée

La mission d'indemnisation des demandeurs d'emploi inclut les effectifs de **gestion de l'indemnisation chômage uniquement** (*Jobseeker allowance – JSA*). Les autres minima sociaux (*Income Support, Incapacity Benefit*) ont été exclus du périmètre en raison de leur faible activation. L'allocation d'emploi et de soutien (ESA), bien que partiellement conditionnée au suivi d'un parcours d'insertion professionnelle, n'a pas été incluse non plus pour des raisons de comparabilité. En effet, l'allocation équivalente en France (allocation aux adultes handicapés) n'est pas versée par les opérateurs du SPE. En Allemagne, la *Bundesagentur* ne gère pas l'ensemble des allocations aux personnes handicapées, mais seulement les aides financières destinées à encourager leur insertion professionnelle¹³.

Les effectifs recensés comprennent :

- ◆ les agents travaillant dans les *Benefits Center*, en charge du traitement de la demande de *JSA* et du suivi administratif des dossiers, notamment par téléphone (appels sortants *-outbound telephony-* pour contacter le demandeur d'emploi, vérifier la complétude des données, etc.) ;
- ◆ les agents experts travaillant dans les centres d'appel (*Contact Centres*) et chargés de répondre aux questions relatives à l'indemnisation chômage (*JSA benefit inquiries*), ou de la ligne téléphonique antifraude (*Hotline Fraud*) ;
- ◆ les agents en charge des fonctions transversales de l'indemnisation : première instruction des dossiers en agence locale (*financial assessment*), traitement des réclamations, contrôle interne (détection des erreurs et de la fraude), traitement des indus, plateforme téléphonique de lutte contre la fraude (*National Benefit Hotline Fraud*), etc. Ces agents, compétents pour l'ensemble des prestations versées par *Jobcentre Plus*, ont été comptabilisés au prorata des effectifs de gestion de la *JSA* dans les effectifs totaux de l'indemnisation.

La ventilation très fine des effectifs par acte métier dans le système de comptabilité analytique de *Jobcentre Plus* assure un **niveau de fiabilité élevé au décompte** des agents en charge de l'indemnisation.

2.2. Les effectifs français rapportés au nombre de bénéficiaires d'allocation chômage se situent largement en deçà des effectifs anglais et allemands

Les effectifs britanniques et français sont très inférieurs aux effectifs allemands lorsqu'on les considère en valeur absolue. La mission d'indemnisation du demandeur d'emploi comprend 8 607 ETP au Royaume-Uni, 9 068,00 ETP en France et 28 902 ETP en Allemagne.

Le rapprochement des effectifs globaux n'a toutefois guère de sens, car le champ de l'indemnisation retenu dans le cadre de ce *benchmark* n'est pas identique d'un pays à l'autre : au Royaume-Uni, il est restreint à la *Jobseeker's allowance*, qui couvre les seuls demandeurs d'emploi ; en Allemagne et en France, il est élargi aux minima sociaux activés, qui s'adressent à une population plus large d'actifs. Par conséquent, les effectifs bruts ne peuvent être comparés qu'au regard du nombre de bénéficiaires réels des prestations versées.

¹³ Ces diverses aides ont un poids financier conséquent et s'élevaient en 2009 à 2,55 Mds€ (*Source* : présentation du budget de la BA dans le rapport d'activité 2009. Ligne budgétaire « *Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben* »). Les personnels en charge de la gestion de ces aides sont inclus dans le décompte.

Rapportés au nombre de bénéficiaires d'allocations (assurantielles et de solidarité) en 2010, les effectifs français apparaissent nettement moins nombreux. Ainsi, en France, on compte 21 ETP d'indemnisation pour 10 000 bénéficiaires d'allocations, contre 60 en Allemagne et 59 au Royaume-Uni.

La distinction des effectifs d'indemnisation du régime assurantiel et du régime de solidarité ne remet pas en cause ce constat pour la France et l'Allemagne¹⁴.

Les effectifs consacrés à l'indemnisation assurantielle sont évalués à 7 193 ETP¹⁵ en France contre 7 240 ETP en Allemagne. Rapportés au nombre de bénéficiaires - bénéficiaires fin de mois comptabilisés par l'Unédic en France et bénéficiaires de l'allocation de chômage assurantielle en Allemagne - les effectifs sont beaucoup moins nombreux en France (27 ETP pour 10 000 bénéficiaires) qu'en Allemagne (64).

Les effectifs consacrés à l'indemnisation de solidarité sont estimés à 1 875 ETP en France (effectifs des Caf dédiés à la gestion du RSA) et à 21 662 ETP en Allemagne. L'écart entre les deux pays est très significatif non seulement en valeur absolue, mais également en valeur relative : la France compte 11 ETP pour 10 000 bénéficiaires contre 59 en Allemagne.

Tableau 1 : Décompte et pondération des effectifs et évaluation des risques pour la mission « Indemnisation du demandeur d'emploi »

Effectif ETP	Source donnée	France	Allemagne	Royaume-Uni
Effectif total - 2010		9 068	28 902	8 607
ETP pour 10 000 bénéficiaires d'allocations	Administrations nationales, 2010	21	60	59
Effectif - assurance contributive ou assimilée - 2010		7 193	7 240	-
Nombre de bénéficiaires d'allocations (assurance chômage)	Administrations nationales, janvier-juillet 2010	2 629 600	1 134 544	-
ETP pour 10 000 bénéficiaires d'allocations		27	64	-
Effectif - allocation de solidarité active - 2010		1 875	21 662	-
Nombre d'allocataires du régime de solidarité active (RSA pour la France, <i>Arbeitslosengeld II</i> pour l'Allemagne)	Administrations nationales, mai 2010	1 766 000	3 643 589	-
ETP pour 10 000 bénéficiaires d'allocations		11	59	-

Source : IGF.

¹⁴ La distinction entre régime assurantiel et régime de solidarité n'a pas pu être opérée dans le cas britannique. En effet, les données fournies à la mission ne donnent pas d'information sur la répartition des effectifs (ni des bénéficiaires) selon la nature de l'allocation chômage versée (*Jobseeker's Allowance* contributive, relevant du régime assurantiel, ou *Jobseeker's Allowance* non contributive, relevant de la solidarité).

¹⁵ Les effectifs du régime assurantiel incluent, par convention, l'ensemble des agents de Pôle emploi en charge de l'indemnisation. Il convient toutefois de rappeler que Pôle emploi verse également, à côté de l'allocation assurantielle, un certain nombre de prestations de solidarité (allocation de solidarité spécifique).

Cette étude comparative pourrait être enrichie en rapportant les effectifs, non pas au stock de bénéficiaires de l'indemnisation, mais aux flux d'entrée. En effet, une part significative de la charge d'activité en matière d'indemnisation est liée au traitement initial du dossier¹⁶ – et par conséquent aux flux d'entrée. Toutefois, en l'absence de données exhaustives sur ces flux pour les trois pays étudiés, le calcul n'a pas pu être réalisé.

2.3. Analyse des écarts constatés dans les effectifs

Plusieurs facteurs peuvent, en première approche, expliquer les écarts de productivité apparente entre les trois systèmes étudiés. Il apparaît cependant difficile d'en évaluer l'impact.

Certains facteurs ont trait à **l'offre de services** en matière d'indemnisation, c'est-à-dire au nombre de prestations délivrées et à la qualité de service associée.

D'autres relèvent de **l'ingénierie des processus métiers**, c'est-à-dire des modalités d'organisation de la filière « indemnisation » et de traitement des actes métier.

Enfin, les écarts de productivité peuvent s'expliquer par **variables exogènes** telles que le contexte institutionnel (multiplicité des acteurs) et juridique (complexité du droit de l'indemnisation chômage), ou encore les caractéristiques des populations bénéficiaires.

2.3.1. Dans le cas de l'Allemagne, plusieurs facteurs d'ordre contextuel ou liés à l'offre de service pourraient partiellement expliquer l'importance numérique des effectifs

Comme cela a déjà été mentionné dans le décompte des effectifs, les opérateurs du SPE allemands exercent une activité plus large que leurs homologues britannique et français en raison de la diversité des dispositifs d'allocations gérés. Les usagers des services d'indemnisation ne se limitent pas aux bénéficiaires de l'allocation chômage assurantielle ou de l'allocation de solidarité active : il peut s'agir de jeunes stagiaires en formation initiale, ou de salariés suivant un parcours de formation continue.

Par ailleurs, un facteur d'alourdissement des coûts de gestion mis en exergue par les interlocuteurs de la mission est la complexité des règles juridiques et institutionnelles en matière d'indemnisation, notamment dans le domaine de la solidarité¹⁷.

L'allocation de solidarité aux actifs, qui est différentielle, est calculée en fonction de l'ensemble des revenus – y compris les revenus de transfert- dont dispose un foyer bénéficiaire (« communauté de besoin »). Sont ainsi pris en compte diverses aides, comme par exemple les allocations familiales, l'aide au logement¹⁸, l'aide aux parents isolés, qui sont versées par d'autres organismes. Les règles de cumul des différentes aides sont complexes. Mais cette complexité n'est pas fondamentalement différente de celle qui prévaut pour la liquidation du RSA en France, sous réserve du fait que les règles de cumul sont différentes et l'aide aux parents isolés a été intégrée dans le RSA

¹⁶ Le suivi des bénéficiaire constitue une charge d'activité relativement faible - les paiements mensuels étant générés automatiquement chaque mois par les systèmes d'information. Le suivi des bénéficiaires est toutefois plus intensif lorsque les parcours sont très morcelés (cas des intérimaires notamment) ou lorsque les droits à l'indemnisation font l'objet d'un réexamen régulier.

¹⁷ La cour fédérale des comptes conduit une évaluation des « coûts administratifs » (*Verwaltungsaufwand*) liés à la gestion éclatée de l'allocation de solidarité aux actifs, de l'aide aux parents isolés et de l'aide au logement (entretien à la cour fédérale des comptes, 1^{er} octobre 2010).

¹⁸ L'aide au logement (*Wohngeld*), co-financée pour moitié par les Länder et l'État fédéral, ne doit pas être confondue avec l'aide au logement et au chômage (*Leistungen für Unterkunft und Heizung*) versée par les communes en complément de l'allocation de solidarité aux actifs. Les bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux actifs peuvent, sous conditions, être éligibles au *Wohngeld*.

En revanche, la Cour fédérale des comptes a souligné l'insuffisante circulation d'information entre les divers organismes de prestations sociales, ce qui allonge les délais d'instruction des demandes d'allocation et augmente les risques d'erreur¹⁹ : difficultés rencontrées dans la collecte et la vérification des données pour réaliser les tests d'éligibilité et déterminer le montant exact de l'allocation, difficultés d'actualisation de la situation des bénéficiaires en fonction des aides reçues, faible intégration des systèmes d'information des différents organismes prestataires en matière d'aide sociale, etc.

Le système de gestion des Caf, qui intègre fortement la gestion du RSA dans les procédures informatiques de suivi des ressources et de la situation familiale des bénéficiaires de prestations familiales, permet probablement une plus grande fluidité de l'information et explique une productivité plus élevée du système français par rapport au système allemand.

2.3.2. Dans le cas anglais, les processus de traitement de l'indemnisation restent assez intensifs en moyens humains

Les résultats du décompte anglais peuvent surprendre, en ce qu'ils tendent à infirmer la thèse selon laquelle le regroupement des fonctions de traitement des dossiers d'indemnisation au sein de plateformes spécialisées accroît la productivité du système. Le modèle des *Benefits Centers* n'apparaît pas, au vu du décompte, plus efficient que le modèle plus décentralisé du SPE français.

Toutefois, **une explication à la moindre productivité apparente des plateformes du Royaume-Uni pourrait être trouvée dans le principe de double instruction du dossier d'indemnisation**, une première fois par le *Financial Assessors* dans les agences locales et une seconde fois par les agents des plateformes mutualisées *Benefits Center*. Cette double instruction peut constituer un risque de redondance ou de duplication des tâches. **Elle s'explique probablement par la volonté de renforcer le contrôle de la fraude et, de manière générale, des erreurs de liquidation.**

Un autre facteur de dimensionnement des effectifs pourrait être la rapidité du traitement des demandes d'indemnisation. Selon les informations livrées par les opérateurs nationaux du SPE, le délai de traitement d'un dossier est de 8,9 jours sur les quatre premiers mois de l'exercice budgétaire 2010-2011 (l'objectif fixé dans la stratégie de performance de *Jobcentre Plus* pour 2010-2011 était 11 jours). En France comme en Allemagne, ces délais semblent plus longs :

- ♦ Pôle emploi a inscrit un objectif de traitement de 92 % des demandes d'indemnisation en moins de 15 jours pour 2010. Au mois d'octobre 2010, l'objectif n'était pas atteint, avec en moyenne 84,8 % des demandes traitées en moins de 15 jours depuis le début de l'année. ;
- ♦ la *Bundesagentur für Arbeit* a un objectif de traitement de 75 % des dossiers d'assurance chômage dans un délai de 20 jours. Il n'a pas été possible de connaître le taux de réalisation de cet objectif.

La supériorité numérique des effectifs britanniques par rapport aux effectifs français (lorsqu'ils sont rapportés au nombre de bénéficiaires) pourrait donc partiellement s'expliquer par une instruction plus rapide des dossiers.

¹⁹ Rapport de contrôle (*Prüfungsverfahren*) VI 6 – 2008 – 0770, non public.

Cet argument doit toutefois être considéré avec prudence. Dans le cas allemand, le nombre élevé d'agents en charge de l'indemnisation ne semble pas conduire à un traitement rapide des demandes d'indemnisation, la cible fixée par la *Bundesagentur für Arbeit* en matière de délais étant moins ambitieuse que celle des opérateurs britannique et français. Les différences de délais de traitement entre les trois pays pourraient davantage s'expliquer par la complexité du droit et des procédures d'indemnisation (*cf. supra*) que par le dimensionnement des effectifs.

2.3.3. Dans les trois pays étudiés, des gains de productivité sont escomptés dans les prochaines années en matière d'indemnisation

Les gisements d'efficience sont importants dans le domaine de l'indemnisation, et tiennent principalement à la simplification des règles et à l'informatisation des processus.

En **Allemagne**, l'**introduction du nouveau système d'information ALLEGRO** dans le régime de solidarité aux actifs a **notamment pour objectif de diminuer les coûts de gestion**. La taille des portefeuilles des agents instructeurs, actuellement de l'ordre de 112 bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld I*, devrait passer à 130 à partir de 2013, soit une augmentation de 16 % de la productivité.

En **France**, Pôle emploi entend améliorer l'efficience du traitement de l'indemnisation à travers deux mesures :

- ♦ l'introduction d'un **entretien unique d'inscription et de diagnostic** (E.I.D) – *cf. supra* – qui devrait se traduire par un gain de temps par rapport à la situation actuelle, où l'entretien d'inscription est conduit séparément du premier entretien d'accompagnement (PPAE) ;
- ♦ la constitution de **plateformes spécialisées** dans le traitement de certaines tâches d'indemnisation²⁰.

Les gains d'efficience attendus de ces deux mesures ne sont pas connus de la mission.

Au Royaume-Uni, la **création du crédit universel, nouvelle allocation unique pour les personnes en âge de travailler**, qu'elles soient actives ou inactives, **visent à simplifier le système d'allocation** tout en renforçant les incitations financières à la reprise d'activité.

Son introduction conduira à la disparition partielle de l'actuelle allocation chômage. La nouvelle allocation fusionnera la partie non contributive de l'allocation chômage (*Jobseeker's Allowance*) versée en fonction des revenus, le complément de revenu (*Income support*), l'allocation d'emploi et de soutien (*Employment and Support Allowance*), l'allocation logement (*Housing Benefit*), la prime pour l'emploi (*Working Tax Credit*) et le crédit d'impôt d'éducation (*Child Tax Credit*). L'allocation chômage contributive, versée pendant les six premiers mois de chômage, ne sera pas intégrée dans le crédit universel.

L'introduction du nouveau dispositif devrait générer des économies sur les coûts de gestion (0,5 Mds £ en base annuelle selon les estimations du livre blanc publié en novembre 2010 par le ministère du travail et des pensions²¹). Le gouvernement compte également améliorer la lutte contre la fraude grâce au nouveau régime d'indemnisation. Il nécessitera toutefois un investissement massif dans la refonte des systèmes d'information, estimé à 2 Mds £.

²⁰ Schéma d'implantation immobilière présenté au Conseil d'administration de Pôle emploi le 24 septembre 2010.

²¹ *Universal Credit : Welfare that Work*. Department for Work and Pensions, Novembre 2010.

3. Tableau récapitulatif du décompte

**Tableau 2 : Décompte des effectifs de la mission
« Indemnisation des demandeurs d'emploi »**

Pays	Sous-rubrique	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
France	Indemnisation assurantielle	Pôle emploi - effectifs indemnisation (et effectifs bi-compétents, au prorata de la charge de travail liée à l'indemnisation)	2010	Pôle emploi - enquête temps - mai 2010	7 193,00	2
	Indemnisation de solidarité	Caisses d'allocations familiales - effectifs en charge de la liquidation du RSA	2009	Estimation IGF sur la base des coûts de gestion du RSA	1 875,00	1
Total France					9 068,00	
Allemagne	Indemnisation assurantielle	BA - SGB III - conseillers d'indemnisation	2010	BA - <i>Personal berichtsmonat</i> - août 2010	6 506,00	4
		BA - SGB III - Service juridique et contentieux de l'indemnisation	2010	BA - <i>Personal berichtsmonat</i> - août 2010	734,00	0
	Indemnisation de solidarité	Communautés de travail - Allocations chômage SGBII - effectifs BA	2010	BA - <i>Personal berichtsmonat</i> - août 2010	16 230,00	4
		Communautés de travail - Allocations chômage - effectifs communes	2010	BA - <i>Personal berichtsmonat</i> - août 2010	2 823,16	2
		Communes reconnues compétentes - estimation des effectifs d'indemnisation	2008	Effectif 2008, au prorata des effectifs d'indemnisation dans l'effectif total des communautés de travail	2 608,46	2
Total Allemagne					28 901,62	

Annexe VI

Pays	Sous-rubrique	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
Royaume-Uni	Indemnisation chômage (contributive et non contributive)	Effectifs supports indemnisation, au prorata de l'activité "indemnisation chômage" : - indus - évaluation des situations financières - réclamations - sanctions - versement des indemnités - détection de la fraude - contrôle des bénéficiaires - autres.	2010	Jobcentre plus (JCP) – Activity-Based Management (ABM - système de comptabilité analytique) – Juillet 2010	2 731,96	4
		JCP - Indemnisation chômage (JSA) - traitement des réclamations	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	1 992,00	5
		JCP - Indemnisation chômage (JSA) - traitement des premières demandes	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	1 757,30	5
		JCP - Contact centre - Conseillers téléphoniques experts indemnisation	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	833,04	5
		JCP - Indemnisation chômage (JSA) - suivi téléphonique des bénéficiaires	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	633,97	5
		JCP - Contact centre - Conseillers accueil téléphonique indemnisation	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	542,33	5
		JCP - Plateforme téléphonique antifraude - aux prorata des ETP indemnisation JSA, ESA	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	116,84	4
Total Royaume-Uni					8 607,44	

Source : IGF.

FICHE JOINTE

Les allocations versées par *Jobcentre Plus*

1. L'indemnité chômage (*Jobseeker's allowance*)

- ♦ Allocation unique créée en 1996 par la fusion de 2 prestations antérieures ;
- ♦ allocation décomposée en deux parties (une partie contributive et une partie non contributive, accordée sous condition de ressources) ;
- ♦ conditions d'éligibilité :
 - la conclusion d'un contrat de demandeur d'emploi (*Jobseeker's agreement*) ;
 - sous condition de travail préalable ;
 - être à la recherche d'un emploi ;
 - travailler moins de 16h par semaine ;
 - âge : 18 ans ou plus.

Intitulé	Éligibilité	Montant
Allocation basée sur la contribution <i>Contribution-based Jobseeker's Allowance</i>	Conditions de contribution initiale au régime de couverture chômage	Montant ▪ 51,85£ (62,88 €¹ par semaine, 251,52 € par mois) pour les moins de 25 ans ▪ 65,45 £ (79,19 €, 316 € par mois) pour les plus de 25 ans
Allocation basée sur les ressources <i>Income-based Jobseeker's Allowance</i>	Conditions de revenu et de patrimoine, lorsque la personne n'a pas contribué suffisamment au régime d'assurance chômage	Prestation différentielle, sous conditions de ressources. Montant <u>maximal</u> pour une personne seule : ▪ 51,85 £ (62,88 € par semaine, 251,52 € par mois) pour les moins de 25 ans ▪ 65,45 £ (79,19 €, 316 € par mois) pour les plus de 25 ans Montant <u>maximal</u> pour un couple : ▪ 102,75 £ (124,32 €)

2. L'allocation de soutien et d'emploi (*Employment and support allowance - ESA*)

- ♦ remplace depuis octobre 2008 l'*incapacity benefit* et l'*income support* pour les personnes handicapées ou souffrant d'une incapacité (le dispositif s'applique aux seuls nouveaux entrants ; les bénéficiaires de l'*incapacity benefit* ou de l'*income support* avant octobre 2008 ne sont pas transférés vers l'ESA) ;

¹ Taux de change juillet 2010 (1 £= 1,21 €).

Annexe VI

- ♦ conditions d'éligibilité : Personnes en âge de travailler de plus de 16 ans, au chômage, ne touchant pas l'allocation maladie, victimes d'une incapacité ou d'un handicap altérant leur capacité de travail ;
- ♦ activation : Un *Work Capability Assessment* (évaluation de la capacité de travail) effectué par un prestataire extérieur (*ATOS Healthcare*) détermine si les personnes atteintes d'une maladie/d'un handicap sont en mesure de travailler (à temps partiel) ou d'entreprendre une activité professionnelle. Si c'est le cas, la personne est accompagnée par un conseiller personnel dans l'accès à l'emploi et bénéficie de prestations de formation. Sinon, la personne perçoit l'allocation *Support Allowance* (non activée).

Intitulé	Éligibilité	Montant
Allocation basée sur la contribution <i>Contribution-based Employment and Support Allowance</i>	Conditions de contribution initiale au régime d'assurance chômage	Deux phases : 1. Phase d'évaluation (<i>assessment phase</i>) : Pour une personne seule : ▪ 51,85 £ (62,88 € par semaine, 251,52 € par mois) pour les moins de 25 ans ▪ 65,45 £ (79,19 €, 316 € par mois) pour les plus de 25 ans
Allocation basée sur les ressources <i>Income-based Employment and Support Allowance</i>	Conditions de revenu et de patrimoine (épargne n'excédant pas 16 000 £), lorsque la personne n'a pas contribué suffisamment au régime d'assurance chômage	2. Phase principale (<i>main phase</i>) : une fois l'incapacité attestée par une évaluation de la capacité de travail (<i>work capability assessment</i>) Pour une personne seule : jusqu'à 91 £ par semaine (110 €, 472 € par mois)

3. Autres allocations délivrées par *Jobcentre plus*

Intitulé	Description	Éligibilité	Montant
Allocation de décès – allocation de veuvage <i>Bereavement Allowance - Widow's Benefit</i>	-	Conjoint survivant d'une personne décédée ayant cotisé à la sécurité sociale (<i>National Insurance contributions</i>) âgé de 45 ans ou plus au moment du décès du conjoint, sans enfant et retraité	Barème croissant avec l'âge du survivant au moment du décès de son conjoint
Allocation de décès avec charge de famille <i>Widowed Parent's Allowance</i>	-	Conjoint survivant d'une personne décédée, ayant cotisé à la sécurité sociale (<i>National Insurance contributions</i>), retraité, avec enfant à charge de moins de 19 ans	Taux hebdomadaire maximal de 97,65 £ (118,15 € par semaine, 506,38 € par mois)
Allocation d'incapacité <i>Incapacity Benefit</i>	Allocation remplacée par l' <i>Employment and support allowance</i> à partir d'octobre 2008	Personnes handicapées et sans travail	Montant hebdomadaire pour une personne seule : ▪ Taux court terme : 68,95 £ (83,42 €) ▪ Taux long terme : 91,40 £ (110,59 €)
Complément de revenu <i>Income Support</i>	Allocation composée de trois parts : ▪ Allocation de base (<i>personal allowance</i>) ▪ Primes (<i>premiums</i>) ▪ Indemnités logement	Personnes à partir de 16 ans, jusqu'à l'âge de la retraite, ne touchant pas d'allocation chômage, travaillant moins de 16 heures par semaine et à faible revenu, dont l'épargne n'excède pas 16 000 £	Montant hebdomadaire maximal de l'allocation de base, personne seule : ▪ 51,85 £ (62,88 € par semaine, 251,52 € par mois) pour les moins de 25 ans ; ▪ 65,45 £ (79,19 €, 316 € par mois) pour les plus de 25 ans
Allocation de maternité <i>Maternity Allowance</i>	Allocation maternité pur les personnes ne pouvant toucher l'indemnité obligatoire de maternité Versée pour une durée maximale de 39 semaines (10 mois)	Femmes en emploi, non éligibles à l'indemnité obligatoire de maternité (<i>statutory maternity pay</i>)	Allocation égale à 90 % du revenu habituel dans la limite de 124,88 £ par semaine (151,10 € par semaine, 647,59 € par mois)
Indemnité pour incapacité grave <i>Severe Disablement Allowance</i>	Allocation versée en cas d'incapacité physique au travail, lorsqu'une demande a été effectuée avant avril 2001	Personnes victimes d'une incapacité de travail d'au moins 28 semaines d'affilée, pour cause d'handicap ou de maladie, entre 16 et 64 ans, ayant déposé une demande avant avril 2001	Montants hebdomadaires : ▪ Taux de base de 59,45 £ (71,93 €) ▪ Supplément en fonction de l'âge entre 5,45 £ (6,59 €) et 15 £ (18,15 €) par semaine
Allocation de revenus réduits <i>Reduced Earnings Allowance</i>	Allocation versée aux personnes victimes d'incapacité ou d'accident de travail avant le 1 ^{er} octobre 1990	Personnes ayant subi un accident de travail avant le 1 ^{er} octobre 1990 et souffrant d'une maladie ou d'une incapacité	Taux hebdomadaire maximal : 58,32 £ (70,56 €, 302,43 € par mois)

4. Autres allocations et prestations sociales non délivrées par *Jobcentre plus*

Intitulé	Description	Éligibilité	Montant	Payeur
Allocation logement <i>Housing benefit</i> - <i>Local housing allowance</i>	-	Personnes à faible revenu et faible capital (épargne inférieure à 16 000 £), payant un loyer	Montant de l'allocation calculé en fonction du logement et de sa localisation	Municipalités <i>Councils</i>
Allocations familiales <i>Child benefit</i>	-	Personnes avec enfant de moins de 16 ans, ou de plus de 16 ans sous condition d'activité / d'études	Montant hebdomadaire ▪ 20,30£ pour le premier enfant (24,56 € par semaine, 105,27 € par mois) ▪ 13,40£ pour les enfants suivants (16,21 € par semaine, 69,47 € par mois)	Administration fiscale <i>HM Revenue & Customs</i>
Indemnité maternité obligatoire <i>Statutory Maternity Pay</i>	Indemnité obligatoirement versée par l'employeur lors de la maternité Versée pour une durée maximale de 39 semaines (10 mois)	Personnes : ▪ employées continuellement par le même employeur 26 semaines avant la 15^e semaine précédant l'accouchement, ▪ rémunérées au moins 97 £ par semaine	Montant hebdomadaire : ▪ 6 premières semaines : 90 % du revenu hebdomadaire ; ▪ 33 semaines suivantes 90 % du revenu hebdomadaire dans la limite de 124,88 £ par semaine (151,10 €, 647,59 € par mois)	Employeur (si insolvable, administration fiscale)
Crédit d'impôt local <i>Council tax benefit</i>		Personnes : ▪ Assujetties aux impôts locaux (<i>council tax</i>) ▪ Sous un certain niveau de revenu et de capital (n'excédant pas 16 000 £)	Réduction du montant de l'impôt local, taux fixé en fonction de la situation individuelle	Municipalités <i>Councils</i>

ANNEXE VII

Le service aux employeurs

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. AU ROYAUME-UNI, L'OFFRE DE SERVICES EST TRES CIBLEE ET S'INSCRIT DANS UNE LOGIQUE DE PARTENARIAT AVEC LES ENTREPRISES	2
1.1. <i>Jobcentre Plus</i> distingue deux niveaux de services aux employeurs.....	2
1.2. Du point de vue des ressources humaines, le principe est la spécialisation des agents	3
2. EN ALLEMAGNE, L'OFFRE DE SERVICES EST CONCENTREE SUR LES EMPLOYEURS AYANT LES PLUS FORTS RECRUTEMENTS, POUR LESQUELS LA <i>BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT</i> PROPOSE DES PRESTATIONS D'INTERMEDIATION RENFORCEES	3
2.1. Le modèle organisationnel de la <i>Bundesagentur für Arbeit</i> est fondé sur la spécialisation de la filière des services aux employeurs	4
2.2. L'offre de services est basée sur une segmentation des employeurs « clients »	4
3. EN FRANCE, L'OFFRE DE SERVICES AUX EMPLOYEURS EST TRES FORTEMENT INTEGREE A L'OFFRE DE SERVICES AUX DEMANDEURS D'EMPLOI	6
3.1. Plusieurs acteurs du SPE interviennent dans la relation aux employeurs.....	6
3.2. La filière « service aux employeurs » est moins spécialisée qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni	7
4. RECENSEMENT DES EFFECTIFS DE LA MISSION « SERVICE AUX ENTREPRISES ».....	9
4.1. Décompte par pays.....	9
4.1.1. <i>En Allemagne</i>	9
4.1.2. <i>En France</i>	9
4.1.3. <i>Au Royaume-Uni</i>	10
4.1.4. <i>Résultats</i>	10
5. ANALYSE DES ECARTS CONSTATES DANS LES EFFECTIFS DES TROIS SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI	11
6. TABLEAU DETAILLE DU DECOMPTE	13

INTRODUCTION

Selon la terminologie retenue dans le cadre de ce rapport, l'intermédiation, c'est-à-dire l'appariement de l'offre et de la demande de travail, se décompose en deux missions :

- ◆ l'accompagnement du demandeur d'emploi (conseil, suivi et prescription et montage de prestations facilitant le retour à l'emploi) ;
- ◆ l'offre de services aux employeurs, qui recouvre les activités suivantes :
 - la collecte et la diffusion d'offres d'emploi ;
 - les prestations offertes aux employeurs en matière de recrutement (information des employeurs sur les procédures de recrutement, pré-sélection de candidats, formation et suivi des candidats après embauche, attribution d'aides à l'embauche, etc.) ;
 - l'événementiel (organisation de forums de l'emploi en lien avec les employeurs et les branches professionnelles, par exemple).

L'offre de services aux employeurs entretient nécessairement des liens étroits avec l'offre de services aux demandeurs d'emploi et peut être, selon les cas, ciblée prioritairement sur les besoins des employeurs – en matière de recrutement- ou sur les besoins des demandeurs d'emploi – en matière de prospection d'emploi.

La présente annexe présente les différentes approches en matière d'offre de services à destination des employeurs dans les trois pays couverts par le *benchmark* (Allemagne, France et Royaume-Uni). Elle inclut une estimation des effectifs consacrés à cette activité et analyse la performance relative de chacun des systèmes.

De manière générale, la mission a pu constater de **fortes disparités** dans l'offre de service aux employeurs entre les SPE allemand, britannique et français. Ces disparités ont trait :

- ◆ à l'importance relative accordée à cette activité dans le cadre de l'intermédiation ;
- ◆ à l'organisation de la filière métier.

En Allemagne comme en France, l'offre de service aux employeurs est considérée comme une activité-clé du service public de l'emploi et de son efficacité, contrairement au Royaume-Uni où elle occupe une place plus marginale.

Ces situations tiennent pour partie à des conceptions différentes de l'intermédiation :

- ◆ au Royaume-Uni, le service public de l'emploi a pour principal objectif d'assurer le retour à l'emploi, le chômeur étant responsable de sa recherche d'emploi (cf. annexe ?). Dans cette configuration, l'opérateur principal *Jobcentre Plus* doit principalement s'assurer de la transparence de l'information sur l'offre de travail, en mettant notamment à disposition des entreprises un portail web national pour publier leurs offres d'emploi ;
- ◆ en France et en Allemagne, le service public de l'emploi est davantage impliqué dans le rapprochement de l'offre et de la demande. L'activité de prospection d'offre d'emploi, en améliorant la connaissance du marché du travail et des besoins en recrutement des employeurs, est considérée comme un élément fondamental de l'intermédiation :
 - le service public de l'emploi peut proposer des candidats correspondant aux profils recherchés par les employeurs ;
 - le service public de l'emploi peut calibrer ses programmes de qualification et de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi en fonction des compétences susceptibles d'intéresser les employeurs ;

- le service public de l'emploi, par un contact régulier avec les employeurs, peut infléchir leur politique de recrutement en faveur de certains publics de demandeurs d'emploi jugés fragiles ou éloignés du marché du travail (parents isolés, travailleurs handicapés, etc.). La prospection ne se limite pas alors au recueil des offres d'emploi, mais peut impliquer également la négociation des termes de l'offre d'emploi.

1. Au Royaume-Uni, l'offre de services est très ciblée et s'inscrit dans une logique de partenariat avec les entreprises

1.1. *Jobcentre Plus* distingue deux niveaux de services aux employeurs

Le **niveau minimal (ou standard)**, accessible par l'ensemble des employeurs, consiste en :

- ♦ la prise d'offres, qui peut se faire par téléphone (à travers un numéro unique « Employer Direct »), par e-mail ou directement sur le site web *Directgov*¹. Selon *Jobcentre Plus*, 40 % de la prise d'offres est effectuée via le canal téléphonique, contre 31 % par e-mail et 29 % directement sur l'interface web² ;
- ♦ la diffusion de l'offre d'emploi sur le site web *Directgov*. **L'ensemble des offres collectées est mis en ligne, sans restriction d'accès** ; les agences temporaires et les opérateurs privés de placement ont notamment accès aux offres recueillies par l'opérateur principal du SPE britannique³ ;
- ♦ dans ce cadre standard, *Jobcentre Plus* n'offre pas véritablement de prestation d'intermédiation. En effet, il revient au demandeur d'emploi d'effectuer sa recherche d'emploi, en s'appuyant sur les outils de *Jobcentre Plus* : sites internet, « jobpoints » (bornes informatiques installées dans les agences locales et permettant d'accéder à la base de données des offres d'emploi). **Le conseiller contrôle l'effectivité de cette recherche d'emploi plus qu'il ne propose par lui-même des offres au demandeur d'emploi**⁴.

Le **niveau partenarial**, correspond à une offre de services renforcée à destination de trois catégories d'employeurs :

- ♦ les **petites et moyennes entreprises**, qui bénéficient d'un programme dédié (le *Small Business Recruitment Service*) au sein duquel plusieurs prestations sont proposées : conseil et orientation (par des équipes de conseillers téléphoniques) dans les procédures de recrutement, appui (par les agences locales *Jobcentre*) dans la rédaction des offres d'emploi ou encore dans la sélection des candidatures en fonction des profils recherchés, etc.

¹ *Directgov* est la plateforme internet des services publics britanniques (éducation, impôts, SPE, etc.). Les offres d'emploi sont postées à la rubrique « Employment ».

² Chiffres indiqués lors de l'entretien de la mission avec la direction des partenariats avec les employeurs (*Employer Partnerships Division*) de *Jobcentre Plus*, 22 Septembre 2010.

³ En revanche, les équipes de *Jobcentre Plus* n'ont pas accès aux offres d'emploi collectées par les opérateurs privé de placement.

⁴ Le conseiller n'est toutefois pas absent de la recherche d'emploi. Au cours d'un entretien avec un demandeur d'emploi, il peut consulter la base des offres et en proposer quelques unes. Mais il ne va pas nécessairement jusqu'à mettre en relation le demandeur d'emploi avec l'employeur.

- ♦ les entreprises **qui mettent en œuvre un plan de licenciement** peuvent recourir aux services de *Jobcentre* pour orienter et accompagner leur personnel dans la recherche d'un nouvel emploi. Ce programme, appelé *Rapid Response Service (RRS)*, vise à prévenir le chômage : il a été renforcé en novembre 2008 en réponse à la crise économique et a déjà été utilisé par plus de 5 000 employeurs depuis lors ;
- ♦ les **entreprises participant à des initiatives de *Jobcentre Plus* dont l'objectif est d'améliorer le retour à l'emploi des publics les plus éloignés du marché du travail**. Ainsi, en échange d'un engagement de l'entreprise à recruter parmi ces publics, *Jobcentre Plus* offre diverses prestations : pré-sélection de candidats correspondant aux profils recherchés, évaluation des compétences des candidats (à travers des mises en situation, par exemple), prise en charge des actions de formation ou de qualification des nouveaux recrutés. Ces actions sont regroupées sous le sigle *Local Employment Partnerships (LEP)*.

1.2. Du point de vue des ressources humaines, le principe est la spécialisation des agents

L'organisation du service aux employeurs au sein de *Jobcentre Plus* repose essentiellement sur :

- ♦ des équipes dédiées au sein des plateformes téléphoniques pour la prise d'offres ou le conseil et l'information en matière de recrutement (point de contact *via* la ligne unique *Employer Direct*) ;
- ♦ des équipes opérationnelles au niveau de chaque *district* pour gérer les programmes LEP et RRS. Les partenaires locaux les plus importants (ainsi que les entreprises déposant plus de 100 offres par an) sont suivis par des conseillers référents (*account managers*). Il existe également des *account managers* au siège de *Jobcentre Plus*⁵ pour gérer les partenariats d'envergure nationale conclus avec 200 employeurs.

2. En Allemagne, l'offre de services est concentrée sur les employeurs ayant les plus forts recrutements, pour lesquels la *Bundesagentur für Arbeit* propose des prestations d'intermédiation renforcées

En raison de la forte interpénétration de la politique de l'emploi et de la politique de la formation professionnelle en Allemagne (*cf.* Annexe N°2 relative la présentation des services publics de l'emploi), l'intermédiation ne se limite pas au rapprochement de l'offre et de la demande de travail, mais a également pour objet le rapprochement de l'offre et la demande de formation en apprentissage. Contrairement au modèle anglais, l'activité d'intermédiation n'est pas uniquement sous-tendue par un objectif de retour à l'emploi, mais poursuit une finalité plus générale « d'intégration » qui, selon le profil et le projet professionnel du demandeur d'emploi, se traduit soit par un placement sur le marché du travail, soit par un placement dans un dispositif d'apprentissage (*cf.* Annexe N°5 relative à la mission d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi).

En cohérence avec cette conception extensive de l'intermédiation, l'offre de service de l'agence fédérale du travail (*Bundesagentur für Arbeit*, BA) à destination des employeurs consiste, d'une part à collecter les offres d'emploi mais aussi d'apprentissage, d'autre part à orienter vers ses offres les demandeurs d'emploi correspondant aux profils recherchés.

⁵ Au sein de la Direction des partenariats avec les entreprises.

2.1. Le modèle organisationnel de la *Bundesagentur für Arbeit* est fondé sur la spécialisation de la filière des services aux employeurs

Chaque agence locale du régime d'assurance chômage (*Arbeitsagentur*) dispose d'une **unité opérationnelle dédiée aux employeurs : le *Arbeitgeber Service***. Il est prestataire pour son agence de rattachement, mais également pour les agences locales (*Jobcenter*) du régime d'assistance aux actifs, à quelques exceptions près⁶.

Il s'ensuit une **spécialisation des agents de la filière « service aux employeurs »**. En effet, les conseillers travaillant dans un *Arbeitgeber Service* ne se voient pas affecter directement de dossiers de demandeurs d'emploi.

Dans l'organisation de la BA, les conseillers « employeurs » - et non les conseillers en charge de l'accompagnement et de l'orientation des demandeurs d'emploi (*Vermittler/Berater*) - **sont au premier chef responsables de l'appariement de l'offre et de la demande**. En fonction des offres collectées auprès des employeurs, ils recherchent dans la base de données de la BA les demandeurs d'emploi dont les compétences et l'expérience correspondent aux fiches de poste et les mettent en contact avec l'employeur.

Bien que l'organisation interne d'un *Arbeitgeber Service* relève de la compétence du directeur d'agence locale, la *Bundesagentur für Arbeit* recommande dans ses instructions au réseau⁷ :

- ♦ de consacrer entre 20 % et 40 % des effectifs de conseillers d'une agence aux services aux employeurs (le reste étant consacré au conseil et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi) ;
- ♦ de spécialiser les équipes d'un *Arbeitgeber Service* par branche, et non par public de demandeurs d'emploi. Il existe toutefois des équipes spécialisées dans le recrutement de personnes handicapées.

2.2. L'offre de services est basée sur une segmentation des employeurs « clients »

La stratégie développée par la BA à l'égard des employeurs est fondée sur une règle relativement simple, dite du « 80/20 » : 20 % de employeurs pourvoyant 80 % des embauches, l'opérateur doit concentrer ses efforts de prospection et d'intermédiation sur ce segment-là.

De manière générale, la politique de la BA comporte deux volets :

- ♦ la prospection de clientèle (*Kundenausbau*), c'est-à-dire la stratégie d'approche et de fidélisation de nouveaux clients ;
- ♦ la relation clientèle (*Kundenbindung*), c'est-à-dire les prestations proposées par la BA en matière de collecte d'offres d'une part, et d'intermédiation (ou de conseil en recrutement) d'autre part.

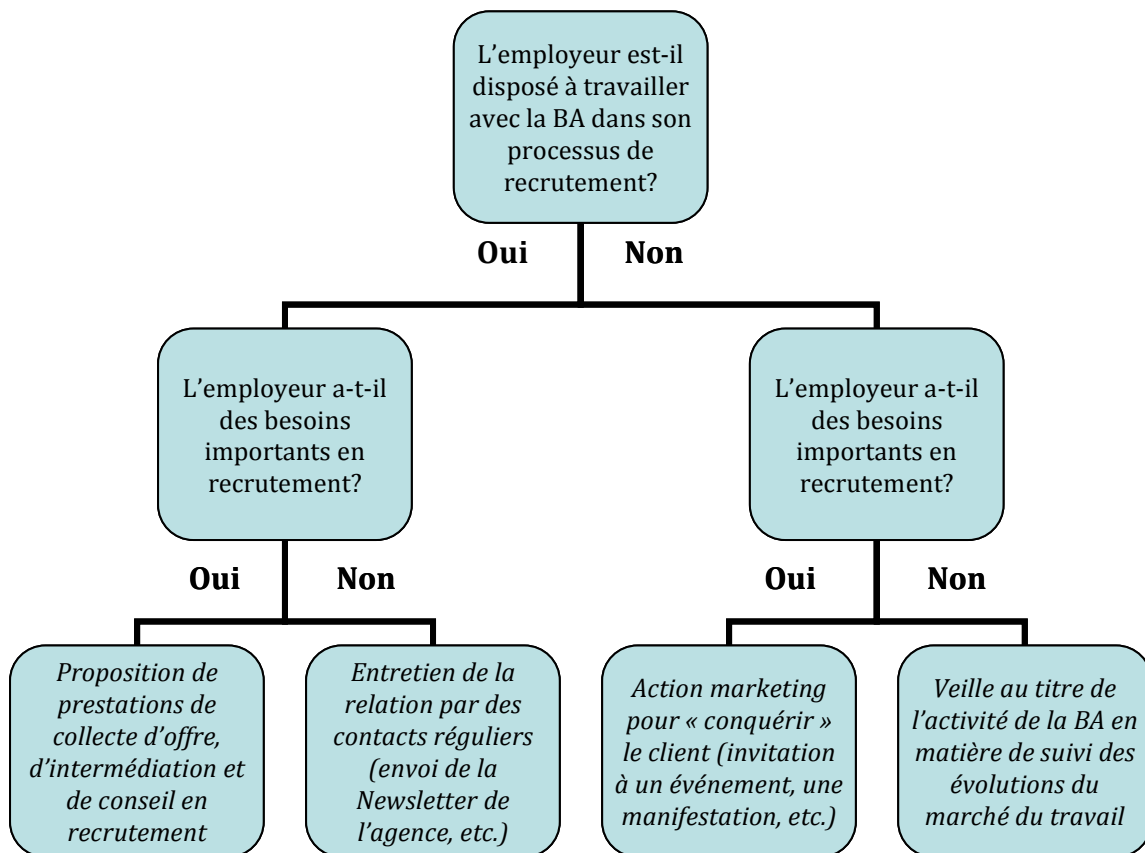
⁶ Lorsque les *Jobcenter* sont exclusivement gérés par les communes, sans participation de la *Bundesagentur für Arbeit* (15 % des cas), ils sont libres de déterminer leur mode d'organisation. Ils peuvent donc décider de créer leur propre service aux employeurs plutôt que recourir aux *Arbeitgeber Service*.

⁷ *Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren für eine leistungsfähige Arbeitgeber-Organisation* (Cadre général d'organisation et facteurs de réussite de l'offre de service aux employeurs), présentation à la mission de l'offre de service aux employeurs, 29 septembre 2010.

S'agissant de la **prospection de clientèle**, elle **repose sur une segmentation des employeurs en fonction de deux critères : le potentiel de recrutement** (ou besoin en main d'œuvre), **et la « disposition à coopérer » avec l' *Arbeitgeber Service* de la BA**. Si un employeur présente à la fois un fort potentiel d'offres d'emploi ou d'apprentissage et une volonté manifeste de passer par l'intermédiation de la BA pour recruter sa main d'œuvre, il sera classé parmi les « clients cible » et se verra proposer un large éventail de prestations. Si, à l'inverse, l'employeur n'a pas de besoins importants en main d'œuvre et n'a pas pour pratique de transmettre ses offres d'emploi à la BA, aucune prestation ne sera proposée – l'employeur fera simplement l'objet d'une « veille » au titre de l'activité de suivi du marché du travail qu'exerce la BA.

Le schéma ci-dessous présente les différentes activités de prospection de la BA selon le segment de « clients » concerné.

Figure 1 : Stratégie de prospection de clientèle de la *Bundesagentur für Arbeit*



Source : Présentation powerpoint de la Bundesagentur für Arbeit – 29 Septembre 2010

S'agissant de la relation clientèle et de l'offre de prestations :

- ♦ **l'employeur détermine les conditions de diffusion de ses offres d'emploi** (70 % des offres d'emploi sont publiées par la BA sur son site internet, mais avec un degré variable d'information) et spécifie les profils recherchés, les conseillers de la BA pouvant apporter des conseils en matière de rédaction des annonces d'emploi et des fiches de poste ;

- ♦ **la BA détermine le niveau de service qu'elle propose en matière d'intermédiation.** Elle s'engage à faire une première proposition de candidat par la BA dans les 48 heures après le dépôt de l'offre d'emploi. Mais la nature de la prestation varie selon :
 - la qualité des conditions de travail chez l'employeur : si ce dernier a déjà commis des infractions au code du travail, ou s'il connaît une rotation excessivement élevée de son personnel, l'*Arbeitgeber Service* fournira le service minimum (sélection des candidats après recherche rapide dans la base de données des demandeurs d'emploi) ;
 - la probabilité de réussite de l'intermédiation : pour cela, le conseiller doit être en mesure d'évaluer les chances d'aboutir à une embauche à l'issue de l'intermédiation. Si les chances sont élevées (le conseiller ayant identifié plusieurs demandeurs d'emploi correspondant au profil spécifié dans l'offre d'emploi), il pourra opérer une pré-sélection des candidats⁸ dans une optique de « Best Match », dans l'objectif de faciliter le processus de recrutement du côté de l'employeur.

3. En France, l'offre de services aux employeurs est très fortement intégrée à l'offre de services aux demandeurs d'emploi

En matière de service aux employeurs, le SPE français se caractérise :

- ♦ par la multiplicité des intervenants ;
- ♦ par une interpénétration très forte avec l'activité d'accompagnement du demandeur d'emploi.

3.1. Plusieurs acteurs du SPE interviennent dans la relation aux employeurs

Pôle Emploi, mais également ses co-traitants (Missions locales, Cap Emploi⁹) ou encore certaines maisons de l'emploi, exercent une activité de prospection d'offres et d'appui aux employeurs dans leur recrutement. Les co-traitants ont accès à la base de collecte d'offres de Pôle Emploi.

Le développement de cette activité est perçu, par les interlocuteurs rencontrés par la mission¹⁰, comme le pendant nécessaire à la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les co-traitants en particulier estiment que la spécificité des publics qu'ils prennent en charge –jeunes non qualifiés, travailleurs handicapés –nécessite de nouer des partenariats avec certains employeurs pour assurer la réussite de l'intermédiation.

⁸ Y compris en joignant directement les candidats pressentis, ou tout du moins en contactant leur conseiller personnel en matière de suivi et d'accompagnement vers le retour à l'emploi.

⁹ Les missions locales développent depuis quelque temps cette compétence ; le réseau Cap emploi, adossé à l'AGEFIHP, la développe systématiquement en l'articulant aux obligations d'emploi des personnes handicapées issues de la loi du 10 juillet 1987.

¹⁰ Entretiens au siège de l'AGEFIHP, à la mission locale de Besançon et à la maison de l'emploi d'Aulnay-sous-Bois.

3.2. La filière « service aux employeurs » est moins spécialisée qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni

La politique des ressources humaines de Pôle Emploi ne distingue pas de filière particulière pour l'offre de services aux entreprises : cette activité est intégrée au métier « intermédiation », lui-même rattaché à la filière « relation clientèle ».

Ainsi, Pôle Emploi est caractérisé par un **principe général de polyvalence** de ses conseillers, actifs sur les deux volets de l'intermédiation : accompagnement du demandeur d'emploi et service aux employeurs. Cela signifie concrètement que les conseillers d'une agence suivent deux portefeuilles de clients :

- ◆ un portefeuille de demandeurs d'emploi ;
- ◆ un portefeuille d'employeurs : les équipes de conseillers sont généralement spécialisées par secteur économique (secteur public, secteur industriel, secteur tertiaire, etc.).

Le principe de polyvalence est toutefois atténué dans la pratique par l'existence d'équipes spécialisées dans la relation aux entreprises :

- ◆ les « forces de prospection entreprise », mises en place en 2009 sur la base d'une expérimentation, sont chargées de démarcher les employeurs et de prospecter plus particulièrement les « nouveaux clients ». Quatre modèles organisationnels ont été expérimentés (*cf.* Encadré N°1 *infra*) ;
- ◆ les plates formes de vocation, créées en 2005, proposent aux entreprises des prestations d'aide au recrutement basées sur la méthode dite de « recrutement par simulation ». La sélection ne tient pas compte du diplôme ni de l'expérience du candidat, mais s'appuie sur des exercices de mise en situation permettant de repérer les « habiletés » et compétences du candidat. L'objectif est double : insérer les populations non ou peu qualifiées sur le marché du travail, en changeant les attitudes des employeurs en matière d'embauche ; aider les entreprises des secteurs éprouvant des difficultés à attirer de la main d'œuvre avec les méthodes traditionnelles de recrutement.

Encadré 1 : les Forces de prospection entreprise dans le réseau Pôle Emploi

En 2009, 31 équipes ont été constituées (pour un effectif total de 230 agents) dans 19 régions expérimentatrices, suivant l'un ou l'autre des modèles d'organisation suivants.

1. La force de prospection mutualisée au niveau régional

Il s'agit d'une plateforme téléphonique réalisant des appels sortants (prospection active auprès des entreprises). L'équipe, dédiée à temps plein au fonctionnement de la plateforme, intervient :

- pour établir un premier contact avec l'employeur et initier la relation client ;
- pour recueillir les offres d'emploi (sans négociation des éléments de l'offre).

2. La force de prospection mutualisée au niveau infrarégional

L'équipe réalise des visites dans les entreprises, sur rendez-vous. L'objectif est à la fois d'établir un premier contact, de recueillir l'offre d'emploi mais également de négocier les termes de l'offre afin de faciliter, éventuellement, le placement de certains publics de demandeurs d'emploi.

3. La force de prospection locale

L'équipe a les mêmes attributions que les forces de prospection infrarégional, mais fonctionne différemment, comme un réseau d'agents (qui restent affectés à une agence locale). Contrairement aux autres modèles de force de prospection, les agents ne sont pas entièrement dédiés à la relation entreprise (ils doivent y consacrer au moins deux tiers de leur temps de travail).

4. « Grands comptes »

Ces équipes sont spécifiquement chargés de décliner au niveau régional les accords signés entre Pôle Emploi et des employeurs de taille importante, dans lesquels ces derniers s'engagent dans des programmes visant à améliorer le retour à l'emploi de publics jugés fragiles, en échange d'une offre de services renforcées de la part de Pôle Emploi (pré-sélection des candidats, programme de qualification, etc.).

Les équipes « Grands comptes » contractualise les partenariats avec les entreprises au niveau régional, et anime ce partenariat (coordination l'action des agences locales, suivi du dispositif, etc.).

Source : Documents internes Pôle Emploi

*

* *

Au final, l'offre de service à l'égard des employeurs présente peu de points communs dans les trois SPE étudiés.

Il existe certes des similitudes en matière d'approche, par exemple :

- ♦ un positionnement de prestataire de service, illustré par le recours à des techniques de marketing (les entreprises sont des « clients » ou de « partenaires » ; l'offre de service est « adaptée » aux besoins particuliers des employeurs) ;
- ♦ une stratégie multi-canal de collecte et de diffusion des offres d'emploi.

Toutefois, les modèles privilégient des logiques très différentes de relations aux employeurs :

- ♦ la **logique partenariale**, qui domine le modèle britannique, n'étoffe l'offre de service qu'auprès de certaines catégories d'employeurs : entreprises s'appêtant à licencier, ou encore employeurs engagés dans des actions visant à augmenter le retour à l'emploi des publics les plus fragiles. Cette logique est **révélatrice d'une très forte orientation du SPE vers les demandeurs d'emploi** : une relation suivie avec les employeurs est instaurée dans les seuls cas où elle contribue à améliorer le placement des demandeurs d'emploi. Pour les autres employeurs, le service proposé est minimal (prise d'offres et publication sur le portail internet) ;
- ♦ la **logique concurrentielle** anime le modèle allemand et se traduit par une prestation de service concentrée sur le segment de marché le plus « rentable », à savoir les gros pourvoyeurs d'offres d'emploi. Elle témoigne d'une **très forte orientation du SPE vers les employeurs** : l'objectif premier est de satisfaire leurs besoins en termes de compétences (comme par exemple une politique volontariste de placement des publics les plus éloignés de l'emploi) dans l'intermédiation. Les employeurs bénéficient par ailleurs de divers dispositifs financiers d'aide à l'embauche ;
- ♦ la **logique généraliste**, dont s'inspire Pôle Emploi, repose sur un principe général de polyvalence des conseillers en matière d'intermédiation. Comparée aux modèles allemand et britannique, l'offre de services de Pôle Emploi est **relativement peu ciblée sur des catégories spécifiques d'employeurs** et s'inscrit autant dans une démarche concurrentielle (devenir l'opérateur privilégié des entreprises en matière de collecte d'offres et de sélection des candidats) que dans une démarche partenariale (nouer des liens privilégiés avec les entreprises acceptant de recruter des publics éloignés de l'emploi). L'un des objectifs prioritaires de Pôle Emploi en matière de service aux employeurs est d'instaurer une méthode de « segmentation » des entreprises pour maximiser la collecte d'offre – dans une démarche similaire à la *Bundesagentur für Arbeit*.

A la lumière de cette comparaison des différentes approches, le modèle français présente *a priori* un double avantage :

- ♦ **imbrication étroite de l'offre de services aux employeurs et de l'offre de services aux demandeurs d'emploi**, grâce à la polyvalence des agents de Pôle Emploi ;
- ♦ **connaissance « de terrain » des besoins des employeurs**, grâce aux journées que les conseillers consacrent aux déplacements dans les entreprises.

Toutefois, l'approche française contient un certain nombre de risques :

- ♦ **concurrence sur la collecte d'offres** entre différents acteurs (Pôle Emploi, maisons de l'emploi, missions locales), malgré un partage de la base de données de Pôle Emploi avec ses co-traitants ;
- ♦ **moindre spécialisation dans la collecte d'offres et la relation aux entreprises** : en Allemagne comme au Royaume-Uni, le service aux employeurs est assuré par des effectifs dédiés, les opérateurs de placement estimant que cette activité mobilise des compétences spécifiques ne pouvant être développées par des conseillers « généralistes ».

4. Recensement des effectifs de la mission « service aux entreprises »

4.1. Décompte par pays

4.1.1. En Allemagne

La mission d'offre de services aux employeurs regroupe les effectifs des *Arbeitgeber Service* placés au sein des *Arbeitsagenturen* de la *Bundesagentur für Arbeit*.

Le décompte n'inclut pas les services aux employeurs créés par les quelques opérateurs (minoritaires) du régime de solidarité aux actifs ne recourant pas aux *Arbeitgeber Service* de la BA.

Le degré de sous-estimation des effectifs peut être considéré comme modéré. Les ordres de grandeur sont corrects.

4.1.2. En France

La mission d'offre de services aux employeurs inclut les effectifs de Pôle emploi ventilés sur le processus E1 « Capter et satisfaire les besoins en recrutement » dans l'enquête-temps menée en 2010. Ce processus correspond à l'activité de services aux employeurs¹¹.

Les résultats de l'enquête-temps sont sujets à caution car ils reposent sur une estimation indicative du temps consacré par les conseillers de Pôle Emploi à l'offre de services aux employeurs (par opposition au temps consacré à l'activité d'accompagnement du demandeur d'emploi).

¹¹ Les effectifs ventilés sur le processus E1 sont issus de la filière métier « intermédiation », ou de la filière « bi-compétence ». Les agents bi-compétents, qui sont polyvalents sur l'intermédiation et sur l'indemnisation, consacrent 18 % de leur temps de travail (soit un total de 443 ETP) à l'activité de services aux employeurs, selon l'enquête-temps de 2010.

Le décompte n'inclut pas les effectifs en charge des relations avec les employeurs dans les autres institutions du SPE, notamment les missions locales, les Cap emploi et les Maisons de l'emploi. Dans le cas des missions locales, le système d'information Parcours 3 ne contient aucun *reporting* d'activité sur l'offre de service aux entreprises, ni *a fortiori* de décompte des effectifs qui y sont affectés. Ces effectifs sont en tout état de cause mineurs par rapport à ceux de l'opérateur principal Pôle Emploi.

Le risque de sous-estimation est modéré et les ordres de grandeur sont vraisemblablement corrects.

4.1.3. Au Royaume-Uni

La mission d'offre de services aux employeurs regroupe les effectifs de *Jobcentre plus* intégrés dans les services aux employeurs (*Employment Service*), ainsi que les effectifs des centres d'appel et d'information (*Contact Centres*) dédiés à la collecte d'offres (*Employer Direct*).

Ce chiffre est toutefois surévalué car les effectifs des *Employment Services* incluent des agents en charge de la gestion des partenariats avec d'autres acteurs locaux de la politique de l'emploi (municipalités, associations, etc.). Le système de ventilation analytique des ressources humaines ne permet pas de connaître la part des effectifs des *Employment Services* consacrée à la gestion de tels partenariats.

Par ailleurs, de nombreux agents des services aux employeurs ont été recrutés en contrat à durée déterminée en 2009 pour faire face à l'augmentation de la charge d'activité liée à la crise (*Rapid Response Service*). La majorité de ces contrats ne sera pas renouvelée lors du prochain exercice budgétaire, ce qui devrait réduire la taille des *Employment services* à 1 500 ETP selon les responsables de *Jobcentre Plus* (soit une diminution de près de 900 ETP par rapport à juillet 2010, qui constitue le mois de référence pour le décompte).

Le risque de surestimation est, à court et moyen terme, significatif.

4.1.4. Résultats

Le SPE français présente des effectifs supérieurs, en valeur absolue, à ses deux homologues. L'offre de services aux entreprises représente 6 307,40 ETP en France, 5 410,00 ETP en Allemagne et 2 416,56 ETP au Royaume-Uni

L'écart est particulièrement important entre le Royaume-Uni d'une part, l'Allemagne et la France d'autre part – sachant que le différentiel est minoré dans ce décompte, en raison d'une surestimation des effectifs britanniques et d'une sous-estimation des effectifs allemands et français.

Ce constat perdure lorsqu'on rapporte les effectifs au nombre de chômeurs au sens du BIT. L'offre de services aux employeurs dispose de 22 ETP pour 10 000 chômeurs en France, contre 10 au Royaume-Uni et 18 en Allemagne.

En revanche, le dimensionnement des services aux employeurs du SPE français apparaît très légèrement inférieur à celui de ses homologues allemands et britanniques si les effectifs sont rapportés au nombre de chômeurs recensés par les administrations nationales¹² : le ratio est alors de 15 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi en France et de 16 ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi dans les deux autres pays. L'écart est trop faible pour être significatif, compte tenu :

¹² A des fins de comparaison entre les trois pays, la population des chômeurs au sens du BIT doit être privilégiée, car elle bénéficie d'une définition harmonisée au niveau international (cf. annexe 1). La population des chômeurs

Annexe VII

- ♦ des risques d'erreur pesant sur le décompte des effectifs ;
- ♦ de l'hétérogénéité des méthodes de comptabilisation des chômeurs dans les statistiques administratives des trois pays.

**Tableau 1 : Décompte et pondération des effectifs et évaluation des risques
pour la mission « Offre de service aux entreprises »**

Effectif ETP	Source donnée	Année donnée	France	Royaume-Uni	Allemagne
Effectif total		2010	6 307	2 417	5 410
Nombre de chômeurs au sens du BIT ¹³	Eurostat Moyenne janvier - juillet 2010	2010	2 890 500	2 438 290	3 032 290
ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT		2010	22	10	18
Nombre moyen de chômeurs recensés par les administrations nationales (2010 - milliers)	Statistiques administratives nationales Moyenne janvier – août 2010 ¹⁴	2010	4 132	1 542	3 376
ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi recensés par les administrations nationales		2010	15	16	16

Source : IGF.

5. Analyse des écarts constatés dans les effectifs des trois services publics de l'emploi

Les résultats du décompte sont révélateurs des approches organisationnelles des SPE en matière de services aux employeurs :

- ♦ il n'est guère surprenant que *Jobcentre Plus*, en raison du ciblage de son activité sur le montage de partenariats avec certaines entreprises, apparaisse relativement économe en moyens (tout du moins en valeur absolue) ;
- ♦ à l'inverse, le modèle généraliste et décentralisé de Pôle Emploi est davantage consommateur en ressources ;

telle que définie par les statistiques administratives nationales présente néanmoins l'intérêt de reposer généralement sur les inscriptions effectives enregistrées par les opérateurs principaux ; elle présente également l'intérêt de comptabiliser les personnes en sous emploi à la recherche effective d'un emploi dans le cas de la France (catégories B et C des demandeurs d'emploi en fin de droit) et du Royaume-Uni (où les statistiques du chômage incluent les personnes travaillant moins de 16 heures par mois et à la recherche active d'un emploi). Il convient toutefois de noter que les statistiques administratives allemandes du chômage ne comprennent que les personnes sans emploi (*Arbeitslosen*) et non les personnes en sous-emploi, ce qui limite la comparaison avec la France et le Royaume-Uni.

¹³ Données brutes.

¹⁴ Pour la France : source DARES (Série mensuelle nationale brute – demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B, C France entière) ; pour le Royaume-Uni : base NOMIS de l'office national des statistiques ; pour l'Allemagne : statistiques de la *Bundesagentur für Arbeit* (publication *Arbeitsmarkt in Zahlen*).

- ♦ la BA se situe dans une situation intermédiaire : à l'instar de Pôle Emploi, elle développe des activités variées de collecte d'offres et de prestations d'intermédiation (y compris en matière d'apprentissage). Mais elle semble davantage concentrer son action sur les plus gros pourvoyeurs d'emploi, ce qui pourrait expliquer l'infériorité numérique de ses effectifs par rapport à ceux de Pôle emploi.

Au-delà de la taille des services aux employeurs, il convient d'analyser la performance des différents modèles. A cet égard, il existe peu d'indicateurs publics et l'interprétation de ces derniers reste délicate.

Un premier indicateur de mesure de l'activité des services aux employeurs concerne le **nombre d'offres d'emploi recueillies par l'opérateur**. Sur ce point, les données des opérateurs allemands et britanniques restent confidentielles et ne peuvent être communiquées. En France, le nombre d'offres d'emplois collectées par Pôle emploi est de 2 950 000 en 2009, année marquée par la crise économique.

Un autre indicateur de mesure de la performance pourrait être le **nombre d'offres d'emploi satisfaites**, en ce qu'il donne une estimation de l'efficacité de l'intermédiation au delà de la simple activité de recueil d'offres. Mais là encore, les comparaisons se révèlent très délicates :

- ♦ l'indicateur ne permet pas une appréciation directe de l'action des services aux employeurs en matière d'intermédiation. En effet, une offre collectée peut avoir été pourvue sans avoir fait l'objet d'une mise en relation positive par le service public de l'emploi ;
- ♦ l'indicateur est particulièrement suivi en Allemagne (où il constitue l'indicateur de référence en matière de pilotage de l'activité des *Arbeitgeber Service*) et en France. Au Royaume-Uni, il est simplement procédé à un sondage par téléphone auprès d'employeurs pour savoir si leur offre d'emploi a été pourvue. Les résultats du sondage, qui n'ont pas été communiqués à la mission, alimentent un indicateur composite de satisfaction des employeurs à l'égard de *Jobcentre Plus*¹⁵.
- ♦ les écarts constatés dans les statistiques entre l'Allemagne et la France pour l'année 2010 sont tels (315 465 offres d'emploi satisfaites en Allemagne, soit 26,3 % des offres collectées à cette date, contre 1 604 196 offres d'emploi satisfaites à Pôle Emploi, soit 80,4 %) qu'il est légitime de penser que le périmètre et la définition de l'offre d'emploi « satisfaite » divergent d'un pays à l'autre et que les données ne sont pas entièrement comparables.

Au total, les deux indicateurs (offres collectées et offres satisfaites) sont intéressants mais insuffisants pour apprécier la performance du service aux employeurs.

Ils montrent, en première analyse, une production importante des services de Pôle Emploi par rapport aux autres SPE étudiés – et suggèrent une productivité supérieure à l'Allemagne.

Mais les comparaisons restent fragiles en raison des doutes pesant sur l'homogénéité des modes de construction des indicateurs entre les différents pays. L'impact de variables exogènes sur l'évolution de ces indicateurs ne doit pas être sous-estimé. En tout état de cause, l'analyse de la performance de l'offre de services aux employeurs mériterait d'être complétée par l'examen d'autres indicateurs de qualité des processus, sur lesquels les SPE ont davantage de prise, comme par exemple des indicateurs de satisfaction - suivis dans chacun des trois pays, selon des méthodes différentes-, ou une mesure du délai de satisfaction d'une offre.

¹⁵ L'indicateur de satisfaction est composé à 70 % des résultats du sondage (deux questions sont posées : « l'offre d'emploi a-t-elle été pourvue ? Si oui, a-t-elle été pourvue dans les délais souhaités ?), à 15 % des résultats d'une évaluation, par un organisme extérieur, de la qualité des prestations téléphoniques offertes par le centre d'appel *Employer Direct* (prise d'offres), à 12 % du taux de décrochés et à 3 % du taux de décrochés en moins de 30 secondes. (Source : *Jobcentre Plus*).

Annexe VII

En ce qui concerne l'Allemagne, l'analyse devrait également intégrer la collecte et la satisfaction des offres de places en apprentissage ou de stages de formation continue, qui sont assurées par les *Arbeitgeber Service* et induisent une charge d'activité supplémentaire par rapport aux systèmes britannique et français.

6. Tableau détaillé du décompte

**Tableau 2 : Décompte des effectifs de la mission
« Service aux employeurs »**

Pays	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
France	Pôle Emploi - effectifs affectés au processus E1 "Capter et satisfaire les besoins en recrutement"	2010	Pôle Emploi - enquête temps - mai 2010	6 307,40	2
Total France				6 307,40	2
Allemagne	BA - Services aux employeurs (<i>Arbeitgeber Service</i>)	2010	BA - Personal berichtsmonat - août 2010	5 410,00	4
Total Allemagne				5 410,00	4
Royaume-Uni	JCP - Service aux employeurs	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	2 293,60	5
	JCP - Contact centre - service <i>Employer direct</i>	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	122,96	5
Total Royaume-Uni				2 416,56	5

Source : IGF.

ANNEXE VIII

Effectifs résiduels des services publics de l'emploi

SOMMAIRE

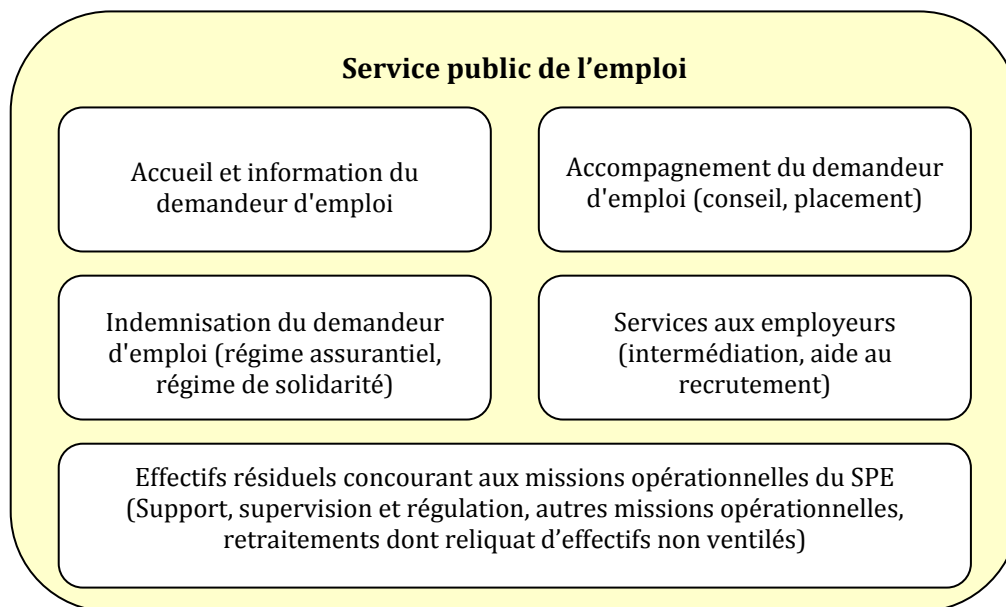
1. LA CATEGORIE DES EFFECTIFS RESIDUELS COMPORTE QUATRE SOUS-RUBRIQUES D'EFFECTIFS DISTINCTES	1
2. LES EFFECTIFS RESIDUELS SONT DECOMPTEES PAYS PAR PAYS	2
2.1. En France	2
2.2. En Allemagne	3
2.3. Au Royaume-Uni.....	4
3. LES EFFECTIFS RESIDUELS SE SITUENT EN FRANCE A UN NIVEAU ELEVE, QUOIQUE MOINS IMPORTANT QU'EN ALLEMAGNE	4
3.1. L'inégale fiabilité de l'identification des effectifs résiduels rend difficile leur interprétation	5
3.2. Les effectifs allemands en charge des aides aux employeurs sont nombreux en raison de l'importance des dispositifs concernés, dont la gestion relève en France de plusieurs acteurs	6
4. TABLEAU RECAPITULATIF DU DECOMPTE.....	7

Annexe VIII

Le décompte global des effectifs des services publics de l'emploi (SPE) français, allemand et britannique (cf. Annexe 3) a fait apparaître, outre les quatre missions de services d'accueil, d'accompagnement, d'indemnisation des demandeurs d'emploi et de service aux employeurs, une catégorie résiduelle d'effectifs (Graphique 1).

La présente annexe en détaille le contenu.

Graphique 1 : Périmètre du SPE utilisé par la mission



Source : IGF.

1. La catégorie des effectifs résiduels comporte quatre sous-rubriques d'effectifs distinctes

La catégorie de décompte proposée intègre de manière globale **l'ensemble des effectifs non directement affectés aux quatre missions opérationnelles** mais qui concourent à l'exercice de ces missions. Les effectifs qui la constituent peuvent être décomposés en quatre sous-rubriques.

La catégorie comprend en premier lieu les **effectifs régaliens et de supervision**, définis comme les effectifs consacrés :

- ♦ à la définition et au suivi des objectifs de la politique de l'emploi ;
- ♦ à la supervision et au contrôle des opérateurs publics du SPE ;
- ♦ à la coordination des différents acteurs du SPE.

Cette catégorie comprend également les **effectifs support** des différents opérateurs considérés, *lorsqu'une ventilation détaillée de leurs effectifs a pu être fournie*. Ces effectifs support incluent notamment :

- ♦ l'ensemble des effectifs du siège de l'opérateur principal du SPE et les services rattachés (plateformes nationales en charge de la gestion des systèmes d'information, de la gestion de la paie, etc.) ;
- ♦ les effectifs de direction des agences locales, ainsi que les pôles de gestion des fonctions support des agences locales (finance et comptabilité, ressources humaines, communication, moyens généraux).

En troisième lieu, la catégorie d'effectifs résiduels comprend **d'autres missions opérationnelles rattachables aux missions de services du SPE** et qu'il a été jugé pertinent d'inclure dans le décompte, pour les raisons expliquées pays par pays ci-après.

Cette catégorie d'effectifs comprend enfin **les effectifs des opérateurs du SPE n'ayant pu être ventilés** sur une fonction – support ou opérationnelle- du SPE mais qui concourent à la leur réalisation. L'effectif non ventilé est calculé comme la différence de l'effectif total (en ETP) déclaré par les opérateurs et la somme des effectifs ayant pu être affectés à une fonction précise comptabilisée dans le présent recensement.

Enfin, la catégorie résiduelle comprend les **retraitements pour double compte** (soustraction d'effectifs mis à disposition d'un opérateur par un autre opérateur).

2. Les effectifs résiduels sont décomptés pays par pays

2.1. En France

En France, les **effectifs régaliens et de supervision** (2 079,50 ETP) incluent :

- ♦ les effectifs du service de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle de la **délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)** ; ces effectifs sont comptabilisés au 1^{er} octobre 2010 ;
- ♦ les effectifs des services déconcentrés de l'État, à savoir les **directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)**. Le décompte couvre seulement les effectifs affectés aux fonctions opérationnelles rattachables au service public de l'emploi : pilotage et coordination du SPE, dispositifs d'aide à la création d'entreprise, développement de l'emploi, modernisation des entreprises et accompagnement des mutations économiques, ingénierie et promotion des contrats aidés et de l'insertion par l'activité économique, emploi des travailleurs handicapés, contrôle de l'indemnisation et gestion des indus, dispositifs spécifiques aux détenus. Les agents support des DIRECCTE ont été comptabilisés au prorata des effectifs opérationnels retenus dans l'effectif opérationnel total. Les effectifs sont comptabilisés au 31 décembre 2009 ;
- ♦ les effectifs du bureau de **l'Unédic** qui assure la gestion de la caisse d'assurance chômage et appuie les partenaires sociaux dans la supervision, au côté de l'État, de Pôle emploi.

Au titre des **autres missions opérationnelles rattachables aux missions de services du SPE** (2 995,17 ETP), sont inclus :

- ♦ les **effectifs de Pôle Emploi en charge du recouvrement des cotisations chômage**. Il est prévu qu'une partie de postes budgétaires correspondant à ces effectifs soient supprimés en 2011 puisque les tâches vont être transférées aux URSSAF ; à la date de l'enquête ces postes doivent cependant être comptabilisés puisque les tâches sont encore assurées par Pôle emploi et les emplois correspondants budgétés.
- ♦ les **effectifs des maisons de l'emploi** qui n'ont pas pu être imputés par la mission sur la seule fonction d'accueil et d'orientation de premier niveau ou d'accompagnement. Ils peuvent en effet, selon les modalités d'organisation locales, assurer, de façon variable et dans des proportions globalement non quantifiables, des missions de coordination des acteurs du SPE, de veille sur le marché du travail et la situation économique locale et/ou d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Les **effectifs support** incluent uniquement les effectifs support des missions locales et de l'APEC (2 476,75 ETP). Ces effectifs ont été décomptés au prorata de l'activité de ces opérateurs rattachable au service public de l'emploi. Les agents de soutien des autres organismes retenus dans le périmètre du SPE (caisses d'allocation familiales, Cap Emploi) ne sont pas décomptés en l'absence d'information précise sur ces effectifs.

La catégorie des **effectifs non ventilés** correspond aux agents non ventilés de Pôle emploi. Ce reliquat, qui s'élève à 12 388,09 ETP, résulte de la différence entre l'effectif total de Pôle emploi (46 576,51 ETP en juin 2010) et l'effectif total de production (34 188,42 ETP) qui a pu être identifié, notamment au travers de l'enquête « charges-ressources » conduite en 2010 par Pôle emploi. La confrontation de cette enquête avec la grille des fonctions d'emplois dans le SIRH de l'opérateur suggère que **ce reliquat est principalement constitué d'effectifs support et d'encadrement** (cf. Annexe 3 – section 1.2.1.3 et Tableau 2). Ceux-ci peuvent être évalués en première approche à 8 815,45 ETP par totalisation des effectifs affectés aux fonctions de soutien et d'encadrement comptabilisés par le SIRH¹. Le reste du reliquat, soit 3 572,64 ETP, est plus difficilement identifiable. Il peut résulter :

- ◆ d'effectifs support comptabilisés improprement dans des fonctions de production par le SIRH² ;
- ◆ ou au contraire, d'un recensement imprécis dans le cadre de l'enquête « charges-ressources » conduisant à une minoration des effectifs de production.

Afin de boucler le décompte des effectifs et de neutraliser les doubles comptes, la **catégorie retraitement** inclut la soustraction des effectifs mis à disposition par Pôle emploi dans les missions locales (285,22 ETP) et les maisons de l'emploi (54,22 ETP).

2.2. En Allemagne

Les **effectifs régaliens et de supervision** (160,00 ETP) incluent les effectifs de la deuxième direction du ministère fédéral du travail et des affaires sociales (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*). Ce service est responsable de la politique de l'emploi et du marché du travail, de l'assurance chômage et du régime de solidarité active.

Les **services support des opérateurs (26 256,60 ETP)** incluent :

- ◆ pour la *Bundesagentur für Arbeit* (BA) : les effectifs du siège et des directions régionales, les agents des centres de services partagés nationaux (plateforme informatique, gestion de la paie) ainsi que les effectifs administratifs et d'encadrement des agences locales du régime d'assurance chômage. Les effectifs support comprennent également le personnel du centre de formation initiale et continue de la BA³, ainsi que les effectifs de l'institut de recherche rattaché à la BA (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung*) ;
- ◆ pour les communautés de travail du régime de solidarité aux actifs : les effectifs de soutien et d'encadrement tels qu'identifiés par les bases RH de la BA ;

¹ Les fonctions retenues sont les suivantes : « Données comptables et financières », « Contrôle de gestion-audit-organisation », « Information et communication », « Informatique », « Juridique et contentieux », « Ressources humaines », « Services généraux », « Données statistiques », « Support appui gestion », « Management support » pour la filière privé ; « Appui et gestion », « Encadrement supérieur », « Management opérationnel » et « Système information » pour la filière publique.

² L'affectation des agents sur la grille fonctionnelle du SPE présente un caractère mouvant et incertain depuis le transfert d'une majorité d'agents de droit public (ex-ANPE) vers le nouveau statut de droit privé établi par la convention collective nationale de 2009.

³ Le centre de formation de la BA propose des cycles de formation longue (trois ans), des cycles de formation en alternance ou des stages courts de formation continue.

Annexe VIII

- ♦ pour les communes reconnues compétentes dans le régime de solidarité aux actifs : seuls les effectifs totaux sont connus. Les effectifs de support sont donc estimés au prorata des effectifs de soutien et d'encadrement dans le personnel des communautés de travail.

Au titre des **autres missions opérationnelles** concourant au SPE sont inclus les agents des *Bearbeitungsbüro* de la BA en charge du versement des aides aux employeurs, notamment l'allocation de chômage partiel (4 205,00 ETP). Ils exercent des tâches assurées en France par les DIRECCTE ou d'autres organismes ne relevant pas du SPE (*cf. infra*).

Aucun effectif n'est comptabilisé dans les catégories **effectifs non ventilés** et **retraitement**.

2.3. Au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, les **effectifs régaliens et de supervision** (1 503,68 ETP) incluent les effectifs de deux directions du ministère du travail et des pensions (*Department for Work and Pensions*) :

- ♦ la direction de la politique de l'emploi (*Employment group*) ;
- ♦ la direction des solidarités actives (*Welfare to work group*).

Les **effectifs support** (7 327,06 ETP) sont exclusivement composés des **fonctions support de Jobcentre plus**, qui sont précisément identifiées dans le système de comptabilité analytique de l'opérateur. Ils incluent notamment les effectifs de support et d'encadrement du réseau opérationnel (*operational support and management, jobcentre managers*), les effectifs du siège (*head office*), les services de gestion du numéro national de sécurité social (*NINO services*). Le décompte n'est cependant pas exhaustif car il ne comprend pas les agents des centres de services partagés du ministère du travail et des pensions. Ces centres mutualisent le traitement de certaines tâches de soutien (maintenance informatique, gestion de la paie) et interviennent pour le compte de l'ensemble des services et des agences exécutives du ministère.

Dans la catégorie retraitement, les **effectifs non ventilés** (291,86 ETP) incluent les agents de *Jobcentre Plus* qui n'ont pas été imputés à une fonction opérationnelle ou une fonction support dans le système de comptabilité analytique de l'opérateur. Ils sont calculés au prorata des effectifs relevant du périmètre du SPE retenu par la mission dans l'effectif total de l'opérateur.

Aucun **retraitement** pour double compte n'a été effectué pour le SPE anglais.

3. Les effectifs résiduels se situent en France à un niveau élevé, quoique moins important qu'en Allemagne

Le **décompte total** des effectifs affectés à la catégorie résiduelle, concourant à la réalisation des missions du SPE, s'élève à 19 600 ETP en France, 9 123 ETP au Royaume-Uni et 30 622 ETP en Allemagne.

Tableau 1 : Décompte des effectifs résiduels dans les SPE allemands, britanniques et français en 2010

Effectif ETP	Année donnée	France	Royaume-Uni	Allemagne
Effectif total	2010	19 600	9 123	30 622
<i>Dont effectifs régaliens et de supervision</i>	2010	2 080	1 504	160
<i>Dont effectifs support</i>		5 472	7 327	30 462
<i>Dont autres missions opérationnelles</i>		2 995	0	4 205
<i>Dont effectifs non ventilés</i>		12 388	292	0
<i>Dont retraitement pour doubles comptes</i>		-339	0	0
Nombre de chômeurs au sens du BIT (Eurostat, janvier-juillet 2010)	2010	2 890 500	2 438 290	3 032 290
ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT	2010	68	37	101

Source IGF. NB On peut estimer à 8 800 ETP environ les effectifs support de Pôle emploi, inclus dans les effectifs non ventilés dans le tableau ci-dessus

Les effectifs français affectés à la catégorie résiduelle se trouvent en position intermédiaire. Avec 19 600 ETP au total, soit 68 ETP pour 10 000 chômeurs au sens du BIT, cet effectif est supérieur à celui du Royaume-Uni (9 123 ETP, soit 37 ETP pour 10 000 chômeurs) mais inférieur à celui de l'Allemagne (30 622 ETP, soit 101 ETP pour 10 000 chômeurs).

Le SPE français est caractérisé en outre par la proportion d'effectifs résiduels la plus élevée des trois SPE. Elle représente 32 % des effectifs totaux du SPE en France, contre 24 % en Allemagne et 17 % au Royaume-Uni (cf. Annexe 3).

3.1. L'inégale fiabilité de l'identification des effectifs résiduels rend difficile leur interprétation

Le dénombrement des effectifs résiduels doit être considéré avec prudence, en raison de la perméabilité des sous-rubriques recensées au sein de la catégorie.

Une forte perméabilité existe entre les effectifs de la sous-rubrique « effectifs non ventilés » en France et les fonctions support.

Comme cela a déjà été souligné plus haut, le reliquat d'effectifs non ventilés de Pôle emploi est certes élevé mais il vraisemblablement constitué aux deux tiers d'effectifs support (un peu plus de 8 800 ETP).

Comme on l'a vu, le reliquat restant, d'environ 3 500 ETP, pourrait résulter – au moins partiellement - d'une minoration des effectifs de production par l'enquête charges-ressources de Pôle emploi. Il est vraisemblable qu'un recensement plus robuste et une analyse plus fine des effectifs de l'opérateur, que la mission n'était pas en mesure d'effectuer dans les délais impartis et avec les outils de ventilation disponibles, pourrait infléchir à la marge le constat effectué concernant la dotation en effectifs des missions opérationnelles.

Une deuxième perméabilité existe entre les fonctions régaliennes et les autres fonctions.

L'importance des effectifs régaliens et de supervision en France s'explique par l'existence d'un réseau déconcentré des services de l'État, les DIRECCTE, qui effectuent non seulement des tâches de supervision et d'animation locales du SPE mais également des tâches opérationnelles (comme par exemple la gestion du chômage partiel, qui relève en Allemagne des services des aides aux employeurs de la BA, *cf. infra*).

A l'inverse, la faiblesse numérique des effectifs régaliens en Allemagne – qui comprennent une seule direction d'état-major du ministère fédéral des affaires sociales – s'explique par le rôle de la BA en matière de supervision du SPE : l'opérateur est l'organisme gestionnaire de la caisse d'assurance chômage (au même titre que l'Unédic en France) et assure, *via* son réseau de directions régionales et d'agences locales, l'animation et la supervision du SPE⁴. Ces effectifs de supervision sont comptabilisés dans la sous-rubrique « support et encadrement ».

3.2. Les effectifs allemands en charge des aides aux employeurs sont nombreux en raison de l'importance des dispositifs concernés, dont la gestion relève en France de plusieurs acteurs

Les 4 200 ETP des *Bearbeitungsbüro Arbeitgeber* – situés dans chaque agence locale – versent les aides aux employeurs et aux organismes de formation, qui comprennent à titre principal :

- ◆ des primes à l'embauche (*Eingliederungszuschüsse*), à hauteur de 608 M€ en 2009 ;
- ◆ l'allocation de chômage partiel, dispositif qui a connu une forte extension – temporaire- depuis la crise pour limiter la hausse du chômage. Son coût est par conséquent élevé (4,57 Md€ en 2009) ;
- ◆ les indemnités d'insolvabilité (1,61 Mds€ en 2009), qui s'apparentent à l'assurance garantie des salaires (AGS) en France. En cas d'insolvabilité de l'employeur, l'agence pour l'emploi verse, sous certaines conditions, les montants non perçus de rémunération ou de salaire aux salariés concernés sous forme d'indemnité. Le droit à l'indemnité d'insolvabilité se réfère aux derniers trois mois de la relation de travail précédant la survenance d'une insolvabilité ;
- ◆ les dispositifs de préretraites progressives (*Alternteilzeit*) pour 1,31 Mds € en 2009 ;
- ◆ les mesures de formation et de découverte de la vie professionnelle (*Berufsvorbereitende Bildungsmassnahmen*, 333 M€ en 2009), qui partagent certains traits communs avec le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) français : elles s'adressent aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle, alterne formation et stages en entreprises, avec un suivi personnalisé ;
- ◆ diverses autres mesures de soutien financier à la formation professionnelle continue (*Förderung der beruflichen Weiterbildung*), pour 1,07 Mds€ en 2009 ;

Les *Bearbeitungsbüro* sont également en charge de l'instruction des demandes d'autorisation de travail pour les travailleurs étrangers.

En France le traitement de ces aides – quand elles existent- relève de plusieurs opérateurs, dont certains sont entièrement exclus du périmètre de recensement des effectifs du SPE :

- ◆ les DIRECCTE gèrent les dispositifs d'allocation de chômage partiel ou encore l'instruction des demandes d'autorisation de travail. Ils figurent dans la sous-rubrique des effectifs régaliens ;
- ◆ l'allocation de garantie des salaires est versée par les centres de gestion et d'étude de l'AGS (CGEA), qui ne sont pas non plus inclus dans le périmètre de recensement des effectifs ;

⁴ La BA siège, au même titre que les communes, aux conseils d'administration des *Jobcenter*, qui accueillent et prennent en charge les actifs relevant du régime de solidarité.

Annexe VIII

- ♦ l'agence des services de paiement, qui n'est pas incluse dans le recensement des effectifs du SPE français, est en charge de la liquidation de diverses aides aux employeurs au titre des contrats aidés (près de 2,52 Mds€ payés et plus de 454 000 conventions et avenants signés en 2009)⁵.

4. Tableau récapitulatif du décompte

**Tableau 2 : Décompte des effectifs régaliens et de supervision,
des effectifs support et résiduels**

Pays	Sous-rubrique	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
France	Autres missions opérationnelles	Maisons de l'emploi - accueil de premier niveau	2010	DGEFP - enquête août 2010	1 635,47	2
		Pôle emploi - recouvrement des cotisations chômage (Processus E2 - Gérer le recouvrement)	2010	Pôle Emploi - enquête temps - mai 2010	1 359,70	2
	Fonctions support - partenaires	APEC - Effectif développement offre de service au prorata activité accompagnement	2010	IGAS - avril 2010	179,00	3
		APEC - Fonctions support au prorata de l'activité d'accompagnement	2010	IGAS - avril 2010	75,00	3
		Missions locales et PAIO - autres	2010	CNML - Octobre 2010	306,00	3
		Missions locales et PAIO - autres supports	2010	CNML - Octobre 2010	95,82	3
		Missions locales et PAIO - communication	2010	CNML - Octobre 2010	225,19	3
		Missions locales et PAIO - encadrement	2010	CNML - Octobre 2010	798,56	3
		Missions locales et PAIO - gestion	2010	CNML - Octobre 2010	797,17	3
	Régalien - supervision	DGEFP - service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle	2010	DGEFP - octobre 2010	136,00	4
		DIRECCTE - effectifs des services déconcentrés	2010	DGEFP - octobre 2010	1 838,20	3
		Unédic - effectifs du bureau	2010	UNEDIC - octobre 2010	105,30	4
	Retraitement	Mises à disposition Pôle emploi dans les maisons de l'emploi	2010	DGEFP - enquête août 2010	-54,22	2

⁵ A titre d'information, les effectifs de l'agence des services de paiement rémunéraient 2 294 ETP en 2010 (prévision d'exécution du tableau des emplois budgétaires, source : projet annuel de performance de la mission « Travail et Emploi » annexé au projet de loi des finances initiale de 2011). Toutefois, l'activité principale de l'ASP reste majoritairement liée au secteur de l'agriculture et de la pêche (versement et contrôle des aides de la politique agricole commune, des aides au développement durable, etc.) et non au secteur de l'emploi. L'ASP a reçu, au titre de la gestion des aides à l'emploi, une subvention de 40,1 M€ en 2009 qui comprend, d'une part la rémunération des personnels directement affectés à cette activité et, d'autre part, une partie des frais fixes et de structure de l'établissement.

Annexe VIII

Pays	Sous-rubrique	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
		Mises à disposition Pôle emploi dans les missions locales - proratisé effectif conseil des ML	2009	CNML - Octobre 2010	-242,15	2
		Mises à disposition Pôle emploi dans les missions locales - proratisé effectif accueil des ML	2009	CNML - Octobre 2010	-43,07	3
	Effectifs non ventilés	Pôle Emploi - Reliquat d'effectif non affecté à l'appareil productif	2010	Calcul IGF	12 388,09	1
Total France					19 600,07	
Allemagne	Autres missions opérationnelles	BA - SGB III - Effectifs d'aides et allocations diverses, notamment entreprises	2010	BA - Personal Berichtsmonat - août 2010	4 205,00	4
	Fonctions support - opérateur principal	BA - Agences pour l'emploi - effectifs support	2010	BA - Personal Berichtsmonat - août 2010	11 447,00	4
		BA - Directions régionales	2010	BA - Personal Berichtsmonat - août 2010	3 640,00	4
		BA - Services nationaux associés	2010	BA - Personal Berichtsmonat - août 2010	3 924,00	4
		BA - Siège	2010	BA - Personal Berichtsmonat - août 2010	622,00	4
		Communautés de travail - Encadrement - effectifs BA	2010	BA - Personal Berichtsmonat - août 2010	507,00	4
		Communautés de travail - Personnel administratif et de soutien - effectifs BA	2010	BA - Personal Berichtsmonat - août 2010	2 921,00	4
	Fonctions support - partenaires	Communautés de travail - Encadrement - effectifs communes	2010	BA - Personal Berichtsmonat - août 2010	465,00	2
		Communautés de travail - Personnel administratif et de soutien - effectifs communes	2010	BA - Personal Berichtsmonat - août 2010	1 933,00	2
		Communes reconnues compétentes - estimation des fonctions support	2008	Effectif 2008, au prorata des fonctions support dans l'effectif total des communautés de travail	797,61	2
	Régalien - supervision	Ministère du travail et des affaires sociales (BMAS) - Deuxième direction	2010	BMAS - octobre 2010	160,00	4

Annexe VIII

Pays	Sous-rubrique	Intitulé	Année	Explication - source	Total (ETP)	Fiabilité (1 à 5)
Total Allemagne					30 621,61	3,5
Royaume-Uni	Fonctions support - opérateur principal	Jobcentre plus (JCP) - Attribution du numéro national d'identification - au prorata des ETP indemnisation JSA	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	8,23	4
		JCP - Plateformes téléphoniques - diverses fonctions d'appui - au prorata des ETP indemnisation JSA	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	40,19	4
		JCP - Encadrement des agences - au prorata des ETP de production entrant dans le champ du SPE	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	368,92	4
		JCP - registre national des bénéficiaires - aux prorata des ETP indemnisation JSA	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	469,80	4
		JCP - Siège - au prorata des ETP de production entrant dans le champ du SPE	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	1 096,53	4
		JCP - Support opérationnel - au prorata des ETP de production entrant dans le champ du SPE	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	5 343,39	4
	Régalien - supervision	Ministère du travail et des pensions (DWP)- Services des politiques de l'emploi et des solidarités actives	2010	DWP - octobre 2010	1 503,68	4
	Effectifs non ventilés	JCP - Reliquat d'effectifs non ventilés - au prorata des ETP de production entrant dans le champ du SPE	2010	JCP - ABM - Juillet 2010	291,86	4
Total Royaume-Uni					9 122,60	4,0

ANNEXE IX

L'adaptation des capacités des opérateurs principaux du SPE aux évolutions du marché du travail

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA FRANCE, LE ROYAUME-UNI ET L'ALLEMAGNE ONT CONNU UNE DEGRADATION INEGALE DE L'EMPLOI DU FAIT DE LA CRISE.....	2
2. L'ADAPTATION DES CAPACITES DES OPERATEURS PRINCIPAUX A LA CRISE SOULIGNE LES DIFFERENCES D'APPROCHE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN EUROPE.....	5
2.1. Au Royaume-Uni, <i>Jobcentre Plus</i> a bénéficié d'une augmentation très significative de ces effectifs pour absorber l'augmentation des flux de nouveaux demandeurs d'emploi.....	5
2.1.1. <i>Avant la crise, l'opérateur était sur une tendance structurelle de réduction des effectifs, moins liée à la diminution du chômage qu'aux gains de productivité générés par les réorganisations internes</i>	5
2.1.2. <i>L'opérateur public a bénéficié d'un renfort de plus de 16 000 agents</i>	6
2.1.3. <i>L'augmentation des effectifs s'est inscrite dans le cadre d'une stratégie de renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi</i>	7
2.1.4. <i>Parallèlement à l'augmentation des effectifs, des mesures de productivité ont été mises en œuvre, mais dans des proportions limitées</i>	8
2.2. En Allemagne, la <i>Bundesagentur für Arbeit</i> a également bénéficié d'un renfort conséquent d'effectifs, quoique dans des proportions moindres que le Royaume-Uni en raison d'une augmentation plus modérée du chômage	8
2.3. Pour Pôle Emploi, le recours accru aux prestataires externes a constitué une variable importante d'ajustement à la conjoncture.....	9
2.3.1. <i>Avant la crise, l'ANPE a bénéficié d'une croissance dynamique et structurelle de ses effectifs, dans le cadre d'une démarche d'intensification de l'accompagnement du demandeur d'emploi</i>	9
2.3.2. <i>En 2009, Pôle Emploi a davantage joué sur l'augmentation de capacités externes que sur l'augmentation des capacités internes, sans toutefois éviter une certaine dégradation des conditions de prise en charge des demandeurs d'emploi</i>	11
3. L'EFFORT DE REDUCTION DES MOYENS HUMAINS DES SPE, DANS LE CADRE DES POLITIQUES DE « SORTIE DE CRISE » ET DE CONSOLIDATION BUDGETAIRE, EST BEAUCOUP PLUS IMPORTANT AU ROYAUME-UNI QU'EN ALLEMAGNE OU EN FRANCE.....	12
3.1. Dans les trois pays étudiés, le principe d'une réduction des effectifs précédant la crise a été acté	12
3.2. Le Royaume-Uni a par ailleurs engagé une politique de réduction structurelle de la dépense publique, qui se traduira par un effort significatif de réduction des effectifs pour <i>Jobcentre Plus</i>	13

INTRODUCTION

La situation du marché du travail est, par nature, cyclique et évolue en fonction de la conjoncture économique globale. Elle est également conditionnée par des tendances plus structurelles – comme par exemple le développement du secteur tertiaire, l'évolution des technologies, le vieillissement de la population, l'immigration, etc.

Le service public de l'emploi (SPE) est donc contraint à s'adapter aux évolutions de court et de moyen terme que connaît le marché du travail.

La présente annexe traite de l'ajustement des capacités du SPE à la situation conjoncturelle – plus particulièrement à la récente crise économique et à dégradation consécutive de l'offre de travail. Cette analyse permet d'évaluer la souplesse - ou « l'agilité » - du SPE pour s'adapter aux variations de son activité, et de mesurer en particulier sa capacité d'absorption de chocs tels que l'augmentation rapide du nombre de chômeurs.

En revanche, l'annexe ne traite pas l'adaptation du SPE aux évolutions structurelles de l'économie et de l'emploi – sujet qui se rattache moins à « l'agilité » ou à la capacité d'absorption du SPE qu'à sa capacité d'anticipation et d'innovation.

Par commodité d'analyse, l'annexe se concentre sur les opérateurs publics principaux des trois pays étudiés – la *Bundesagentur für Arbeit* (BA) pour l'Allemagne, Pôle Emploi pour la France et *Jobcentre Plus* pour le Royaume-Uni. Aucune information n'a pu être collectée dans les délais impartis à la mission au sujet de l'évolution des capacités des autres acteurs du SPE – collectivités locales, sous-traitants et co-traitants – pendant la crise.

L'adaptation des capacités du SPE aux variations conjoncturelles de la charge de travail pose une double question :

- ◆ d'un point de vue quantitatif, l'ajustement se fait-il par l'augmentation (ou le redéploiement) des moyens internes à la structure ou par des moyens externes ?
- ◆ d'un point de vue qualitatif, y a-t-il une baisse de la qualité des prestations offertes aux « clients » (demandeurs d'emploi et employeurs) à la suite de l'accroissement de la charge de travail ?

Le choix entre l'augmentation des capacités internes ou le recours à des moyens externes (cf. le schéma *infra* listant les diverses mesures d'adaptation à la crise) est révélateur des leviers d'adaptation des ressources humaines dont dispose un SPE :

- ◆ le renforcement des capacités internes au SPE témoigne de souplesse dans le recrutement (embauche de personnels sous la forme de vacance, de contrats à durée déterminée ou de contrats à durée indéterminée) ou de marges de productivité (redéploiement de personnels vers les secteurs en tension) ;
- ◆ à l'inverse, l'utilisation de ressources externes (sous-traitance à des prestataires privés de placement ou de formation professionnelle, déport de la charge de travail) peut s'expliquer par des rigidités de gestion au sein du SPE, qui limitent ou ralentissent l'ajustement de ses capacités internes.

Si l'adaptation des capacités (internes ou externes) du SPE est insuffisante, l'ajustement à la hausse d'activité peut se faire à travers des leviers « non capacitaires », par exemple :

- ◆ une réduction des prestations offertes – moindre fréquence des entretiens avec un conseiller personnel, diminution de la durée des entretiens, etc. ;

Annexe IX

- ♦ par un déport de la charge de travail sur le « client » (demandeur d'emploi ou employeur), amenés à effectuer davantage de tâches : remplissage du dossier d'inscription, recherche d'emploi et contact avec l'employeur, dépôt d'un CV, etc.

Ces différents leviers, capacitaires et non capacitaires, sont résumés dans le schéma ci-dessous.

Figure 1 : Leviers d'adaptation à l'évolution de l'activité du SPE

Capacités internes	Capacités externes	Ajustement non capacitaire
↳ Recrutement de personnel: • Temporaire • En CDD • En CDI ↳ Redéploiement de personnels (gains de productivité): • Redéploiement du « back office » vers le « front office » • Redéploiement vers certains publics-cible	↳ Sous-traitance: • Recours aux opérateurs privés de placement (pour l'accompagnement dans la recherche d'emploi) • Recours aux organismes de formation (pour le placement en formation continue) ↳ Emplois subventionnés • Contrats aidés • Chômage partiel et programmes de maintien dans l'emploi	↳ Diminution des prestations: • Diminution de la fréquence de contact • Diminution de la durée des entretiens • Augmentation du délai de traitement d'un dossier d'indemnisation • Augmentation du délai de mise en relation positive entre un employeur et un demandeur d'emploi ↳ Déport de la charge de travail vers le client: • Constitution du dossier d'indemnisation • Recherche d'emploi (pour le demandeur d'emploi) • Dépôt d'une offre d'emploi (pour un employeur)

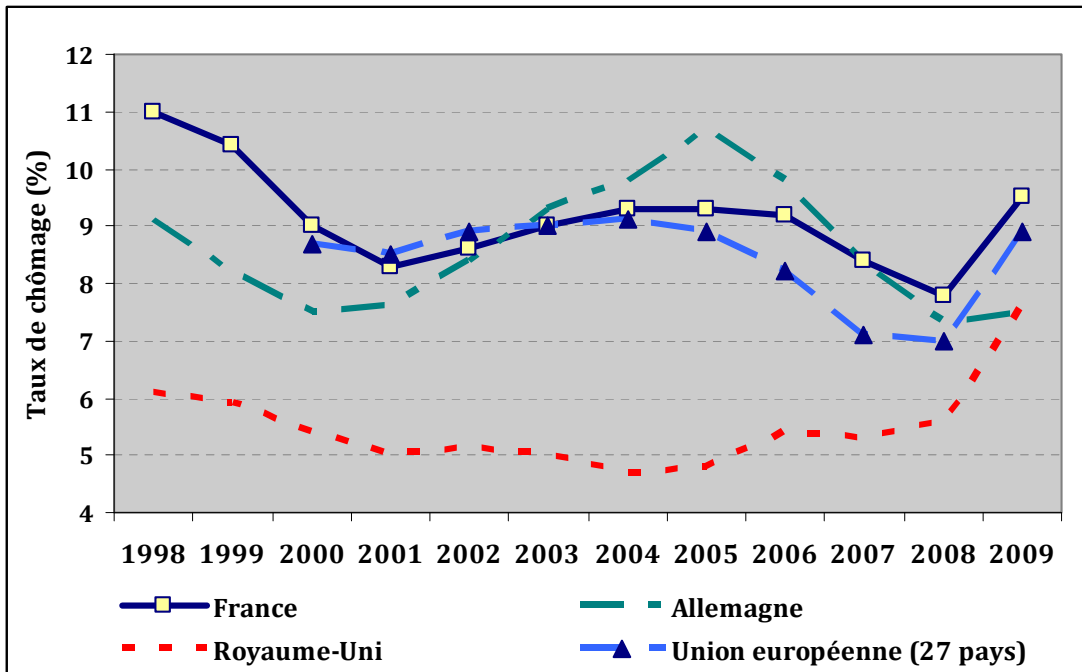
Source : Mission.

Après avoir présenté la situation du marché du travail dans les trois pays couverts par le *benchmark* (1), l'annexe présentera l'évolution des capacités des opérateurs principaux du SPE lors de la crise (2). Il conviendra également d'analyser les stratégies de « sortie de crise », c'est-à-dire celles qui, une fois la situation du marché du travail stabilisée voire améliorée, visent à réajuster à la baisse les capacités des opérateurs (3).

1. La France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont connu une dégradation inégale de l'emploi du fait de la crise

La crise économique a conduit à une diminution de l'emploi dans les trois pays, dans des proportions inégales cependant. Le taux de chômage au sens du BIT a augmenté de manière importante au Royaume-Uni, passant de 5,3 % en 2007 à 7,6 % en 2009, soit une hausse de 2,3 points. En Allemagne, au contraire, le chômage n'a connu qu'une légère augmentation (+ 0,2 points de 2008 à 2009), culminant à 7,5 % en novembre 2009. La France se situe en position intermédiaire, le taux de chômage culminant à 9,5 % en 2009, soit une hausse de 1,1 point depuis 2007.

Graphique 1 : Évolution du taux de chômage en France, en Allemagne et au Royaume-Uni depuis 1998



Source :Eurostat.

La sortie de crise confirme le dynamisme supérieur du marché du travail allemand. La légère hausse enregistrée en 2009 n'a que brièvement interrompu la diminution tendancielle du taux de chômage observée depuis 2005 en Allemagne, le taux de chômage atteignant, en mai 2010, le seuil historique de 7,0 %. De novembre 2009 à octobre 2010, le nombre de chômeurs au sens du BIT est passé de 3,2 millions à moins de 2,9 millions.

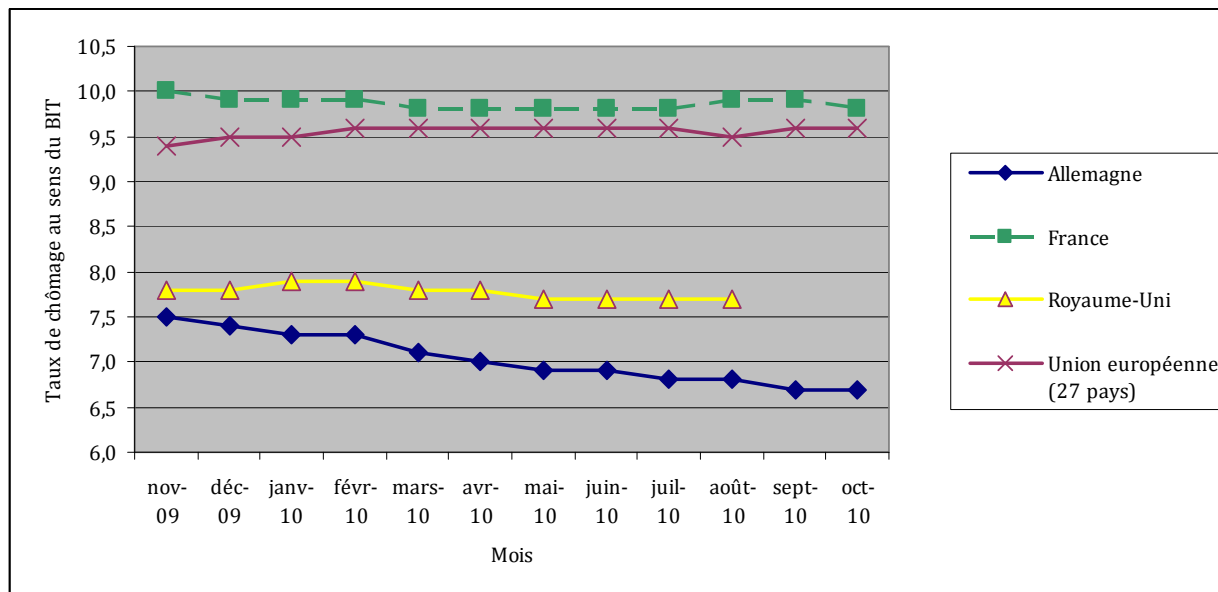
En France et au Royaume-Uni, le taux de chômage connaît une stagnation en 2010, laissant présager un retour lent et progressif au taux de chômage précédant la crise.

En France, le taux de chômage demeure proche de 10 %, soit 1,5 point au dessus du taux enregistré en 2008. Le nombre de chômeurs se situe aux environs de 2,9 millions en 2010, soit un niveau équivalent en valeur absolue à celui de l'Allemagne.

Au Royaume-Uni, le taux de chômage, qui s'élève à 7,9 % en juillet 2010, demeure stable sur un an et supérieur de 2,5 points au taux de chômage enregistré en 2007. Le nombre de chômeurs est d'environ 2,4 millions en 2010.

Annexe IX

Graphique 2 : Évolution du taux de chômage au sens du BIT en France, en Allemagne et au Royaume-Uni de novembre 2009 à octobre 2010¹



Source : Eurostat.

Tableau 1 : Nombre de chômeurs au sens du BIT en France, en Allemagne et au Royaume-Uni de novembre 2009 à octobre 2010

	nov-09	déc-09	janv-10	févr-10	mars-10	avr-10	mai-10	juin-10	juil-10	août-10	sept-10	oct-10
Union européenne (27 pays)	22 596	22 705	22 901	23 048	23 137	23 218	23 227	23 154	23 134	23 066	23 067	23 151
Allemagne	3 210	3 176	3 155	3 128	3 091	3 022	2 993	2 972	2 948	2 931	2 873	2 880
France	2 853	2 853	2 869	2 872	2 870	2 872	2 889	2 901	2 914	2 937	2 870	2 851
Royaume-Uni	2 430	2 418	2 464	2 465	2 438	2 421	2 422	2 434	2 424	2 414	ND	ND

Source : Eurostat.

¹ Pour le Royaume-Uni, les dernières informations disponibles portaient sur le mois d'août 2010 à la date de rédaction du rapport.

2. L'adaptation des capacités des opérateurs principaux à la crise souligne les différences d'approche des politiques de l'emploi en Europe

2.1. Au Royaume-Uni, *Jobcentre Plus* a bénéficié d'une augmentation très significative de ses effectifs pour absorber l'augmentation des flux de nouveaux demandeurs d'emploi

2.1.1. Avant la crise, l'opérateur était sur une tendance structurelle de réduction des effectifs, moins liée à la diminution du chômage qu'aux gains de productivité générés par les réorganisations internes

Issu de la fusion en 2002 de l'ancien service de l'emploi (*Employment Service*) et de l'agence d'indemnisation (*Benefits Agency*), *Jobcentre Plus* a réduit de manière sensible ses effectifs jusqu'à l'apparition de la crise économique, passant de 85 000 ETP lors de sa création à 65 650 en 2008, soit une baisse de 23 %. Cette tendance devait se prolonger sur la période 2008-2011 et aboutir à une cible de 58 000 ETP.

La diminution des effectifs semble davantage liée à une refonte des organisations et des processus métier et une recherche de productivité qu'à la diminution du chômage constatée sur la période. Elle résulte principalement :

- ♦ des gains de productivité et des économies d'échelle générées par la fusion (cf. Annexe 2), notamment sur les fonctions de soutien et d'encadrement, mais aussi sur le métier de l'indemnisation via la constitution de plateformes mutualisées de liquidation et de versement des allocations (*Benefits Delivery Centers*) ;
- ♦ d'une politique plus générale d'amélioration de l'efficacité (*efficiency savings*), applicable à l'ensemble de l'administration britannique et pilotée par le ministère des finances (*Treasury Department*). Initiée dans le cadre de la revue budgétaire (*Spending Review*) de 2004, cette politique fixait un objectif de réduction 13 500 ETP à *Jobcentre Plus*. Aucune information n'a pu être recueillie en ce qui concerne les leviers utilisés pour atteindre cet objectif (amélioration des systèmes d'information, recours accru aux prestataires externes, etc.). Il se peut qu'une partie de l'effort ait été « facilitée » par la diminution de la charge d'activité consécutive à la baisse du chômage. Mais cette raison n'a pas été invoquée par le gouvernement pour justifier ses objectifs de réduction des effectifs de *Jobcentre Plus*.

La réduction des effectifs a épargné la fonction d'accompagnement du demandeur d'emploi, qui a vu au contraire ses effectifs augmenter sous l'effet de l'intensification des services de conseil et de placement. *Jobcentre Plus* s'est ainsi engagé à affecter 2 000 ETP supplémentaires de conseillers en accompagnement² au cours de la période couverte par la *Spending Review* (2004-2008).

² Passage de 10 300 à 12 300 conseillers en charge de l'accompagnement approfondi des demandeurs d'emploi, mais également des bénéficiaires d'autres minima sociaux (*Incapacity Benefits*, etc.). Ce chiffre n'inclut pas les conseillers en charge de la conduite des entretiens de pointage et de suivi (entretiens de courte durée, à fréquence hebdomadaire ou bimensuelle – cf. Annexe 5).

2.1.2. L'opérateur public a bénéficié d'un renfort de plus de 16 000 agents

La crise économique s'est traduite par une augmentation à la fois rapide et importante de la charge de travail de l'opérateur :

- ♦ le nombre de bénéficiaires de l'allocation chômage (*Jobseeker's Allowance*) a pratiquement doublé en neuf mois, entre juillet 2008 (800 000 allocataires) et avril 2009 (1,5 millions) ;
- ♦ le volume mensuel des appels liés à l'inscription à *Jobcentre Plus* a augmenté de 50 % en deux ans (400 000 appels par mois en moyenne en 2007 contre un peu plus de 600 000 appels en moyenne depuis 2009).

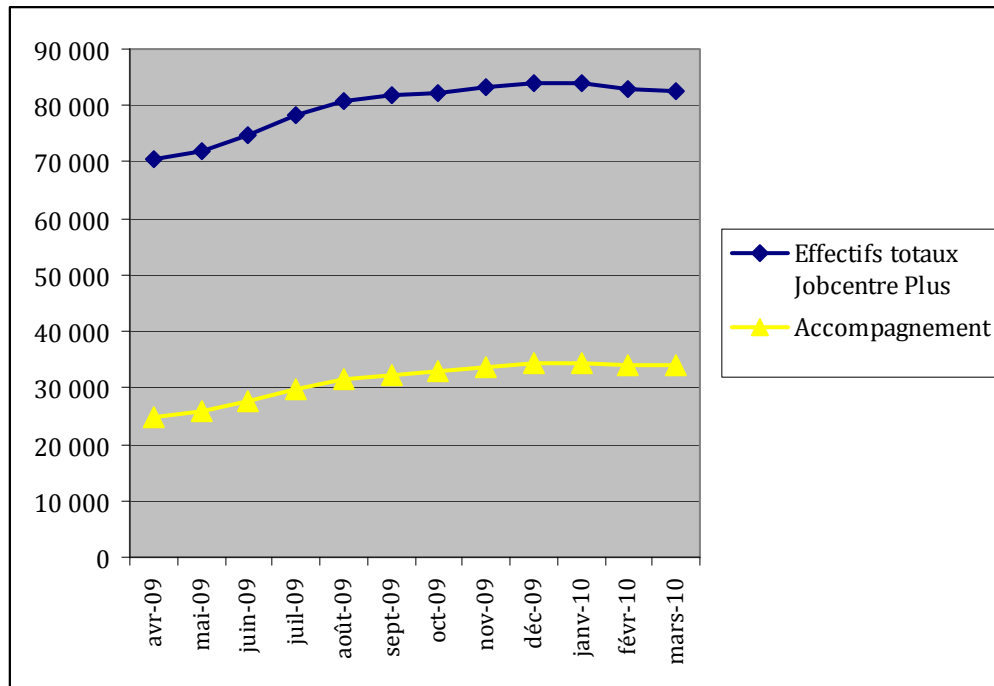
La réponse à la crise a été un **renforcement très significatif des effectifs de l'opérateur public**, qui sont passés de 66 000 ETP en moyenne en 2007-2008 à 70 500 ETP à la fin de l'exercice budgétaire 2008/2009 et à 82 400 ETP à la fin de l'exercice budgétaire 2009/2010, soit une augmentation de près de 16 000 ETP. Les effectifs ont atteint leur niveau le plus élevé en novembre 2009, avec 84 430 ETP.

Cette gestion des ressources humaines, en rupture avec la stratégie de redimensionnement structurel des effectifs à *Jobcentre Plus*, appelle trois remarques :

- ♦ l'augmentation des effectifs a été réalisée *via* des **recrutements externes massifs**. De 2 612 recrutements en 2007-2008, *Jobcentre Plus* est passé à 8 869 recrutements en 2008-2009 et à 16 671 recrutements³ en 2009-2010. Près de 600 agents ont également été mis à disposition de *Jobcentre Plus* par le ministère du travail et des pensions ou par d'autres administrations gouvernementales ;
- ♦ la très grande majorité des recrutements concerne des **contrats à durée déterminée**. A la fin de l'année 2009, un agent sur six de *Jobcentre Plus* était en contrat à durée déterminé. Les effectifs permanents ont toutefois légèrement augmenté (passage de 65 000 à 68 000 sur l'exercice budgétaire 2008/2009) ;
- ♦ enfin, les **renforts ont été très largement affectés à l'activité d'accompagnement du demandeur d'emploi**, dont les effectifs ont crû de 37 % (9 229 ETP) sur le seul exercice 2008-2009, comme le montre le graphique *infra*. D'autres secteurs, comme l'accueil en agence locale, le traitement de l'indemnisation chômage ou encore la gestion de certaines aides matérielles ponctuelles, ont également connu une hausse de leurs effectifs, dans des proportions moindres que l'accompagnement du demandeur d'emploi.

³ Le rythme mensuel était de 1 500 à 3 500 recrutements entre mai et septembre 2009.

Graphique 3 : Evolution des effectifs (en ETP) de Jobcentre Plus en 2009/2010



Source : Jobcentre Plus, données issues de la comptabilité analytique de l'opérateur.

2.1.3. L'augmentation des effectifs s'est inscrite dans le cadre d'une stratégie de renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

Les recrutements ont été justifiés au nom du maintien, voire de l'intensification des services proposés en matière d'accompagnement du demandeur d'emploi, perçus comme les outils les plus efficaces en matière de lutte contre le chômage et de retour à l'emploi⁴.

L'allocation de moyens supplémentaires a en effet permis l'introduction de programmes d'accompagnement renforcé, ciblés sur des publics spécifiques :

- ◆ pour les jeunes demandeurs d'emploi, le programme *Backing Young Britain* intensifie leur prise en charge dès le quatrième mois de chômage, avec des entretiens hebdomadaires de pointage et de suivi de la recherche d'emploi, ainsi que des prestations supplémentaires. Le dispositif *Young Person Guarantee* donne droit à un stage, un contrat aidé ou toute autre forme d'expérience professionnelle à partir du septième mois de chômage ;
- ◆ pour les chômeurs de plus de six mois, le programme *Six-Month Offer* : entretiens supplémentaires avec un conseiller personnel, élargissement de l'offre de prestations (possibilité d'effectuer un stage court de formation, d'effectuer une activité bénévole, ou encore de bénéficier d'une aide matérielle à l'embauche, etc.) ;

⁴ Le ministère du travail et des pensions a défendu le renforcement des programmes d'accompagnement et l'augmentation des effectifs du SPE en mettant en exergue des taux de sorties du chômage supérieurs dans la récession actuelle à ceux de la récession précédente des années 1990 (51 % au troisième mois, 69 % au sixième mois et 91 % au douzième mois de chômage, contre 44 %, 63 % et 80 % lors de la précédente récession).

- ♦ pour les « nouveaux chômeurs » (*Newly Unemployed*, correspondant souvent à des individus qualifiés qui ne connaissaient pas la précarité de l'emploi avant la crise), des prestations spécifiques sont offertes : coaching, ateliers collectifs de présentation des outils de recherche d'emploi, accompagnement par un spécialiste du secteur professionnel dans lequel le demandeur d'emploi travaillait auparavant, etc.

2.1.4. Parallèlement à l'augmentation des effectifs, des mesures de productivité ont été mises en œuvre, mais dans des proportions limitées

L'augmentation des capacités n'a pas empêché *Jobcentre Plus* d'introduire une série de mesures visant à réaliser des gains de productivité sur la prise en charge des demandeurs d'emploi, sans dégrader trop fortement l'offre de services ⁵ :

- ♦ réduction de la durée de certains entretiens, sans pour autant réduire leur régularité (cf. Annexe 5 relative à l'accompagnement du demandeur d'emploi) ;
- ♦ allègement de la fréquence de certains entretiens de pointage pour les demandeurs d'emploi jugés autonomes dans leurs démarches
- ♦ substitution de sessions collectives à des entretiens individuels ;
- ♦ prise en charge du demandeur d'emploi par le premier conseiller disponible – ce qui signifie que le principe de personnalisation de l'accompagnement est abandonné, au moins jusqu'au septième mois, à partir duquel le demandeur d'emploi relève d'un conseiller particulier.

Ces mesures restent en tout état de cause limitées. Elles ont été appliquées aux seules agences locales connaissant des hausses très importantes d'activité ; elles ont maintenu, autant que faire se peut, la régularité des contacts avec le demandeur d'emploi.

2.2. En Allemagne, la *Bundesagentur für Arbeit* a également bénéficié d'un renfort conséquent d'effectifs, quoique dans des proportions moindres que le Royaume-Uni en raison d'une augmentation plus modérée du chômage

La mission n'a pas pu recueillir d'information sur les effectifs de la BA avant 2008. Cela a pour conséquence de limiter la profondeur historique de l'analyse de l'évolution des capacités de l'opérateur, notamment pendant la période de décrue du chômage entre 2005 et 2008 – période correspondant également à la mise en œuvre des réformes Hartz (cf. Annexe 2).

Entre 2008 et 2009, les effectifs de la BA (hors caisses d'allocation familiales) ont augmenté de 8 147 ETP – en passant de 96 733 à 104 880 ETP payés⁶. 5 193 ETP supplémentaires ont été recrutés dans le régime d'assurance chômage, tandis que 2 954 ETP sont venus renforcer les effectifs du régime de solidarité aux actifs.

La mission n'a pas été en mesure de connaître précisément la répartition de ces effectifs entre les différentes fonctions opérationnelles du SPE. D'après les interlocuteurs de la mission⁷, une part importante des agents nouvellement recrutés a été affectée aux services en charge de l'indemnisation et de la gestion des aides en faveur de l'emploi, en raison du surcroît de charge de travail lié à :

- ♦ l'augmentation du nombre de bénéficiaire d'allocation chômage ;

⁵ *Exploring staff perceptions of Jobcentre plus downturn measures*, Research Report 668, Department of Work and Pensions, 2010.

⁶ Source : Rapport d'activité 2009 de la BA.

⁷ Entretiens au siège de la BA, 28-30 septembre 2010.

- ♦ la croissance des budgets des aides « actives » de promotion de la formation professionnelle et de sauvegarde de l'emploi, qui représentent près de 6,1 milliards de crédits supplémentaires en 2009⁸. La gestion du dispositif de chômage partiel, dont l'application a été considérablement élargie pendant la crise afin d'éviter les licenciements, a nécessité la constitution d'équipes dédiées au sein des services en charge des aides aux employeurs (*Bearbeitungsbüro*).

Encadré 1 : Le dispositif de chômage partiel en Allemagne en 2009

Depuis la crise, la BA a assoupli les conditions d'éligibilité au dispositif de chômage partiel, qui permet aux employeurs de réduire partiellement, voire d'arrêter complètement leur activité sans pour autant rompre les contrats de travail avec leurs salariés. La durée légale a été portée de 6 mois à 24 mois. Selon les cas, 10 % à 100 % de la réduction du temps de travail a pu être financée par la BA, qui a également pris en charge le paiement des cotisations sociales.

L'enjeu de ce dispositif est d'éviter les licenciements et de maintenir le niveau de consommation des ménages touchés par la crise et menacés de licenciement.

Le nombre de salariés concernés par ce dispositif est passé de 101 500 en moyenne en 2008 à 1,11 million en 2009. Le chômage partiel a occasionné une dépense de l'ordre de 4,6 milliards € pour la BA en 2009, contre 110 millions l'année précédente.

La BA estime entre 300 000 et 400 000 le nombre d'emplois maintenus grâce à ce dispositif en 2009 (source : rapport d'activité 2009).

2.3. Pour Pôle Emploi, le recours accru aux prestataires externes a constitué une variable importante d'ajustement à la conjoncture, dans un contexte de forte réorganisation interne liées à la fusion des réseaux de l'ex-ANPE et des ex-Assédic

2.3.1. Avant la crise, l'ANPE a bénéficié d'une croissance dynamique et structurelle de ses effectifs, dans le cadre d'une démarche d'intensification de l'accompagnement du demandeur d'emploi

L'évolution des effectifs des deux opérateurs principaux précédant la création de Pôle Emploi (ANPE et Assedic) n'épouse pas la courbe du chômage. Le décrochage est net à partir de la fin des années 1990 :

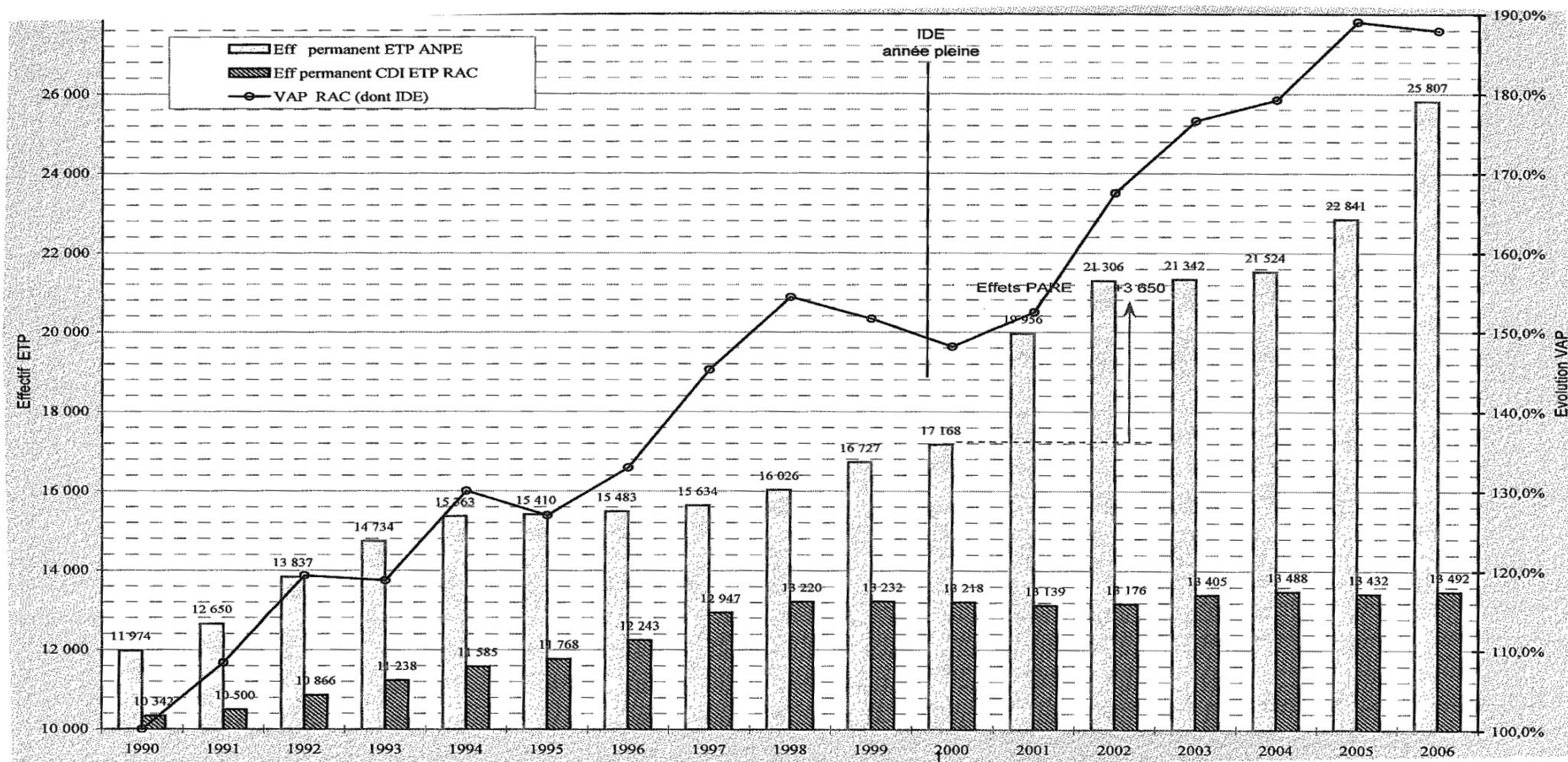
- ♦ les effectifs des Assedic se stabilisent entre 13 200 et 13 500 ETP entre 1998 et 2006 ;
- ♦ les effectifs de l'ANPE progressent constamment, passant de 17 168 en 1998 à 25 807 en 2006. **Les deux vagues d'augmentation des effectifs se situent à des périodes de baisse du chômage et sont liées à des politiques d'intensification de l'accompagnement du demandeur d'emploi :**
 - lors de l'introduction du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) en 1999-2000, les effectifs de l'ANPE augmentent de 3 650 ETP ;
 - lors de la mise en place du suivi mensuel personnalisé (SMP) en 2005-2006, les effectifs progressent de 4 300 ETP.

Le graphique 4 ci-après, transmis par l'Unédic, permet de visualiser l'évolution des effectifs des deux réseaux entre 1990 et 2006.

⁸ Les mesures « actives » sont regroupées au sein de deux catégories dans la nomenclature budgétaire de la BA : les mesures d'insertion (*Eingliederungstitel*), passées de 2,89 Mds € en 2008 à 3,63 Mds € en 2009 ; les « autres mesures de promotion active de l'emploi » (*Weitere Leistungen der aktiven Arbeitsförderung*), qui sont passées de 7,85 Mds € en 2008 à 13,18 Mds en 2009. La deuxième catégorie comprend les mesures liées au chômage partiel.

Annexe IX

Graphique 4 : évolution des effectifs de l'ANPE et du réseau des Assedic (RAC) de 1990 à 2006



Source : Unédic.

Nota Bene : RAC=Régime d'assurance chômage (qui correspond au réseau des Assedic) ; la courbe « VAP » indique l'évolution annuelle de la charge d'activité du réseau des Assedic (qui ne suit pas nécessairement l'évolution du chômage) ; PARE= Plan d'aide au retour à l'emploi ; IDE= inscription du demandeur d'emploi.

2.3.2. En 2009, Pôle Emploi a bénéficié d'un moindre accroissement de ses effectifs que ses homologues et a davantage joué sur l'augmentation de capacités externes

Comparé aux opérateurs britannique et allemand, Pôle Emploi a connu une augmentation relativement modérée de ses effectifs consécutivement à la crise économique.

Pôle Emploi a tout d'abord bénéficié de renfort d'effectifs à hauteur de **3 000 ETP en 2009** pour absorber l'afflux des demandeurs d'emploi :

- ♦ 1 000 ETP ont été recrutés en contrats à durée indéterminée ;
- ♦ 1 540 ETP ont été recrutés en contrat à durée déterminée, dont 500 pour renforcer le personnel des plateformes téléphoniques (la moitié seulement de ces contrats a été maintenue en 2010) et 840 ETP pour les dispositifs spécifiques aux licenciés économiques – convention de reclassement personnalisé (CRP) et contrat de transition professionnelle (CTP) ;
- ♦ 396 ETP ont été recrutés en contrats aidés.

En 2010, **1 275 ETP supplémentaires ont été recrutés en CDD**, dont 275 ETP pour les programmes CTP/CRP.

A ces renforts liés à la gestion de la crise s'ajoutent les 920 psychologues transférés de l'AFPA (852 ETP⁹) en avril 2010 afin d'assurer une fonction de conseil dans l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi.

Parallèlement à l'augmentation des effectifs de Pôle emploi, le recours aux organismes privés de placement a constitué une variable d'ajustement capacitaire significative. Les nouveaux marchés conclus en 2009 (« Trajectoires » et « Accompagnement des licenciés économiques ») ont représenté cette année-là un coût budgétaire total de 104,98 M€. Le budget initial 2010 de Pôle emploi prévoyait pour ces mêmes programmes (auxquels s'ajoutait « Atout cadres », dont le marché de sous-traitance a été conclu en 2010) une dépense à hauteur de 393 M€ en engagements et de 270,39 M€ en charges. Toutefois, l'enveloppe budgétaire devrait être sous-consommée en fin d'année, ce qui témoignerait d'une montée en puissance de la sous-traitance moins importante que prévue.

2.3.3. Ce contexte, associé aux effets de la réorganisation liée à la fusion des réseaux de l'ANPE et des Assedic, n'a pas permis d'éviter une certaine dégradation de la prise en charge des demandeurs d'emploi

Face à l'afflux massif de demandeurs d'emploi, **un ajustement non capacitaire, principalement au travers d'une diminution de l'accompagnement des chômeurs, n'a pas pu être évité.** La diminution du taux de réalisation des entretiens de « suivi mensuel personnalisé », qui constituent pourtant la « marque » de l'offre de services de Pôle Emploi à l'égard des demandeurs d'emploi, témoigne des difficultés d'absorption de la charge d'activité supplémentaire liée à la crise (cf. Annexe 5).

⁹ Source : SIRH de Pôle Emploi, situation à fin avril 2010.

Toutefois, cette diminution peut également s'expliquer par la fusion des réseaux de l'ANPE et des ASSEDIC au cours de l'année 2009, qui a été mise en œuvre dans des délais resserrés et malgré des difficultés opérationnelles réelles : hétérogénéité de l'organisation territoriale des deux réseaux rendant compliquée la fusion des échelons locaux et régionaux, co-existence de différents statuts du personnel nécessitant la négociation d'une nouvelle convention collective (qui a aboutie à la fin de l'année 2009), systèmes d'information non convergents, etc¹⁰. Comme tout processus de réorganisation structurante, **la fusion a pu occasionner une dégradation temporaire de la qualité de service**, comme cela a pu être observé au Royaume-Uni lors de la création de *Jobcentre plus* et de la mise en œuvre du programme des *efficiency savings*¹¹, ainsi qu'en Allemagne lors de la mise en œuvre des réformes *Hartz*¹².

3. L'estimation prévisionnelle de réduction des moyens humains des SPE, dans le cadre des politiques de « sortie de crise » et de consolidation budgétaire, est beaucoup plus important au Royaume-Uni qu'en Allemagne ou en France

A la période de l'enquête, tous les arbitrages budgétaires n'avaient pas été rendus en ce qui concerne la dotation en personnels des opérateurs principaux du SPE pour les prochaines années. Seules les grandes orientations avaient été arrêtées.

3.1. Dans les trois pays étudiés, le principe d'une réduction des effectifs précédant la crise a été acté

Au Royaume-Uni, les effectifs recrutés en CDD pendant la crise vont être progressivement supprimés.

La diminution a déjà commencé au premier trimestre 2010. Près de 6 000 ETP ont été supprimés entre janvier et juillet par un non remplacement des départs¹³. Une partie des CDD restant devrait être néanmoins renouvelée dans une proportion qui n'a pu être identifiée par la mission, pour éviter un ajustement trop brutal des effectifs (6 000 contrats expirent entre novembre 2010 et janvier 2011, et 4 000 contrats expirent entre février et mai 2011).

En Allemagne, la cible exacte de réduction des effectifs pour l'année 2011 n'était pas encore arbitrée lors du déplacement de la mission au siège de la BA.

Le principe est toutefois de revenir au niveau prévalant avant la crise, soit une réduction comprise entre 8 000 et 10 000 ETP. Cette décision tire la conséquence de la décrue rapide du chômage, dont le niveau est aujourd'hui inférieur au niveau d'avant-crise en Allemagne. Les suppressions de postes devraient essentiellement concerner les personnels en CDD, qui constituent aujourd'hui 22 % du personnel de la BA. Le niveau des effectifs permanents (agents fonctionnaires ou agents en CDI) ne devrait que très légèrement diminuer.

¹⁰ Cf. Évaluation de la mise en œuvre du premier palier du renforcement des services, prévu par la convention tripartite signée entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, rapport IGAS-IGF, mai 2010.

¹¹ La mise en place des plateformes de réception des appels téléphoniques (*Contact Centres*) s'est traduite par une baisse temporaire de la qualité de service : diminution du taux de décroché, compétences lacunaires de certains agents, erreurs commises dans l'orientation ou l'information des demandeurs d'emploi, etc. Cf. *The Efficiency Savings Programme in Jobcentre plus*. Deuxième rapport de la commission du travail et des pensions, Chambre des communes (*Committee for Work and Pensions, House of commons*), session parlementaire 2005-2006.

¹² Un rapport d'évaluation des réformes *Hartz* datant de 2006 pointait du doigt une dégradation de la qualité de service à la *Bundesagentur für Arbeit* : par exemple, diminution des contacts avec les entreprises, longueur des temps d'attente pour les demandeurs d'emploi et faible accessibilité des agents (cf. *Bericht 2005 der Bundesregierung zum Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, 2006).

¹³ Le *turn over* est assez élevé à *Jobcentre Plus* (environ 5 % en 2010), notamment chez les personnels en CDD.

En France, la loi des finances initiales pour 2011 prévoit également la suppression de 1 800 ETP. Toutefois, ces suppressions de postes doivent être relativisées car elles sont pour partie liées au transfert de l'activité de recouvrement aux URSSAF à partir du 1^{er} janvier 2011¹⁴. Des diminutions supplémentaires d'effectifs pourraient avoir lieu dans le cadre du budget triennal 2011-2013, ce qui conduirait à supprimer une partie des moyens exceptionnels mobilisés lors de la crise.

3.2. Le Royaume-Uni a par ailleurs engagé une politique de réduction structurelle de la dépense publique, qui se traduira par un effort significatif de réduction des effectifs pour *Jobcentre Plus*

Dans le cadre de sa politique de réduction des déficits publics, **le nouveau gouvernement a présenté en octobre 2010 les résultats de sa revue budgétaire (*Spending Review*) , qui prévoient une diminution massive de la dépense publique**, évaluée à 81 Md£ sur la période 2010-2015 pour l'ensemble du budget de l'État, soit une réduction de 8,3 % des dépenses en termes réels, ou de 19 % hors dépense de santé et d'aide au développement.

Cet objectif a été décliné au niveau du ministère du travail et des pensions, auquel est rattaché *Jobcentre Plus* (cf. Encadré 3). L'opérateur est donc soumis aux exigences de diminution de la dépense publique.

Ainsi, au delà de la suppression des moyens exceptionnels accordés lors du retournement de cycle économique en 2008-2009, *Jobcentre Plus* doit réduire ses effectifs permanents de manière significative.

Bien que la cible ne soit pas encore précisée au moment de la rédaction de ce rapport, la direction des ressources humaines de *Jobcentre Plus* travaille sur des scénarios de redimensionnement très significatifs des effectifs par rapport à leur niveau d'avant-crise.

Selon les interlocuteurs de la mission, un tel scénario ne pourrait se réaliser en comptant seulement sur le non remplacement des départs (retraite, démission, *turn over*) et nécessiterait probablement la mise en place de plans de départs volontaires ou de plans de licenciements.

Jobcentre Plus mène actuellement un travail d'identification des leviers d'efficience pouvant être mobilisés afin de réduire le personnel. Les premières pistes envisagées s'inscrivent dans le prolongement des réformes structurelles annoncées par le ministère du travail et des pensions :

- ♦ **refonte du système d'allocation**, avec la création d'un « crédit universel » dans lequel seront fusionnés les allocations et minima sociaux existants (à l'exception de l'allocation chômage contributive). Des gains d'efficience sont escomptés de la simplification des dispositifs et de la mise en place d'un système d'information plus performant ;
- ♦ **rationalisation des programmes d'externalisation**, avec la création d'un dispositif unique, le *Work programme*, qui se substituerait à l'ensemble des programmes d'accompagnement existants. La prise en charge des demandeurs d'emploi pourrait intervenir dès le septième mois, soit de manière anticipée par rapport au système actuel dans lequel l'externalisation intervient plutôt au 13^{ème} mois. *Jobcentre Plus* interviendrait sur une phase courte et peu intensive en accompagnement des demandeurs d'emploi, ce qui lui permettrait de faire des économies ;

¹⁴ Les effectifs permanents de Pôle emploi en charge du recouvrement seront affectés à d'autres tâches.

- ♦ « **digitalisation** » du service public de l'emploi. Le ministère du travail et de l'emploi a récemment publié un rapport sur les perspectives d'informatisation de l'offre de services de *Jobcentre Plus*¹⁵. Le développement de l'interface web permettrait de déporter une partie de la charge de travail sur le « client » (employeur ou demandeur d'emploi) en mettant en ligne un certain nombre de services : outil de sélection des offres ou des candidats (*Job-matching*), logiciel d'instruction et de traitement des dossiers d'indemnisation, etc.

Encadré 2 : le programme ministériel du ministère du travail et des pensions pour la période 2011-2015

Le ministère du travail et des retraites (DWP) a publié le 9 novembre 2010 son programme de travail pour la période 2011-2015, faisant suite à la revue budgétaire 2011-2015 du gouvernement, diffusée le 20 octobre 2010.

La programmation budgétaire prévoit un budget du ministère stable à 7,8 milliards de livres de 2011 à 2015 hors dépenses de guichet (*Departmental Expenditure Limit*), comprenant une diminution des frais de fonctionnement de 1,5 Md£ en 2010 à 1,1 Md£ en 2011, une augmentation des dépenses d'interventions de 5,2 à 6,5 Md£ et une stabilisation des dépenses d'investissement à 0,2 Md£. Les dépenses prévisionnelles d'indemnisation et d'allocation (*Annually Managed Expenditure*) passent de 151 à 164 Md£ sur la période.

Le programme présente six priorités de réforme structurelle :

- la rationalisation et la simplification du système d'aides et d'allocations, par l'introduction d'une allocation unique, le crédit universel (*Universal Credit*), moins coûteux et incitatif en vue du retour à l'emploi ;
- le retour du pays au travail (*Get Britain working*), par l'introduction du programme pour l'emploi (*Work Programme*), programme d'accompagnement unique et intégré ;
- la lutte contre les causes de la pauvreté, par un dispositif d'aide centré sur le travail et permettant la diminution du nombre d'enfants pauvres, ainsi que par l'introduction d'une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté des enfants ;
- la réforme des retraites, en garantissant une retraite d'État décente, en reculant l'âge légal de départ à la retraite et en accroissant la flexibilité des départs en retraite ;
- l'approfondissement de la politique d'égalité pour les handicapés, en favorisant le retour à l'emploi des personnes handicapées et l'aide à l'autonomie des personnes les plus en difficulté ;
- l'amélioration de la qualité du service aux usagers, notamment sa rapidité, sa facilité et son efficience.

Le programme développe en outre des mesures visant à améliorer l'efficience de l'action du ministère et de ses opérateurs :

- la création d'un centre d'accueil téléphonique unique basé sur un réseau virtuel, chargé du traitement de 80 % des appels téléphoniques ;
- la centralisation des fonctions support, notamment les ressources humaines, les services financiers, l'optimisation des actifs immobiliers et des investissements informatiques ;
- la mutualisation de certains services de *back office* avec d'autres services gouvernementaux ;
- l'amélioration de l'information des usagers pour limiter les déplacements au guichet ;
- le développement des services en ligne, notamment le traitement de l'indemnisation ;
- la mise en œuvre de techniques *Lean* afin d'éliminer les activités inutiles.

Source : DWP.

¹⁵ Literature review to inform about the future digitalisation of Jobcentre plus service delivery – Research Report 679, Department of Work and Pensions.

ANNEXE X

**Les stratégies de sous-traitance des
activités de placement dans les SPE
français, britanniques et allemands**

SYNTHESE

La présente annexe étudie le régime de sous-traitance de l'activité de placement, par lequel l'opérateur principal oriente les demandeurs d'emploi vers un prestataire (à but lucratif ou non lucratif) dans le cadre de programmes donnant lieu à appels d'offres.

Elle ne concerne pas la cotraitance, modalité organisationnelle spécifique au service public de l'emploi français, par laquelle Pôle emploi externalise par voie de conventions l'accompagnement de certains publics vers les réseaux associatifs des missions locales et des Cap emploi¹. Par conséquent, l'analyse ne couvre pas la totalité du champ de l'externalisation en France.

L'examen porte plus particulièrement sur les programmes de sous-traitance globale au travers desquels le prestataire externe se substitue, partiellement ou totalement, à l'opérateur public principal pour prendre en charge le suivi et l'appui du demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi, dans une perspective de placement

Le recours à la sous-traitance des services de placement est apparu plus tardivement en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni. Le SPE britannique y recourt depuis la fin des années 1980. L'Allemagne a aboli dès 1994 le monopole de placement de l'agence fédérale et a supprimé en 2002 le régime d'autorisation administrative nécessaire à l'exercice d'une activité de placement à titre libéral. Ce n'est qu'en 2005 que la loi portant programmation pour la cohésion sociale a aboli le monopole du placement dont jouissait l'ANPE.

L'analyse comparative de la sous-traitance du placement des demandeurs d'emploi se heurte à plusieurs difficultés. Il n'est pas possible de comptabiliser les effectifs employés par les sous-traitants pour les agréger aux effectifs globaux du SPE, les contrats de sous-traitance donnant lieu à une rémunération par bénéficiaire, non par poste budgétaire. Afin d'évaluer l'importance du recours à la sous-traitance dans les différents pays, la mission a privilégié une analyse combinée des budgets de sous-traitance et du nombre de demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés de placement. Ces données sont cependant éparses et incomplètes :

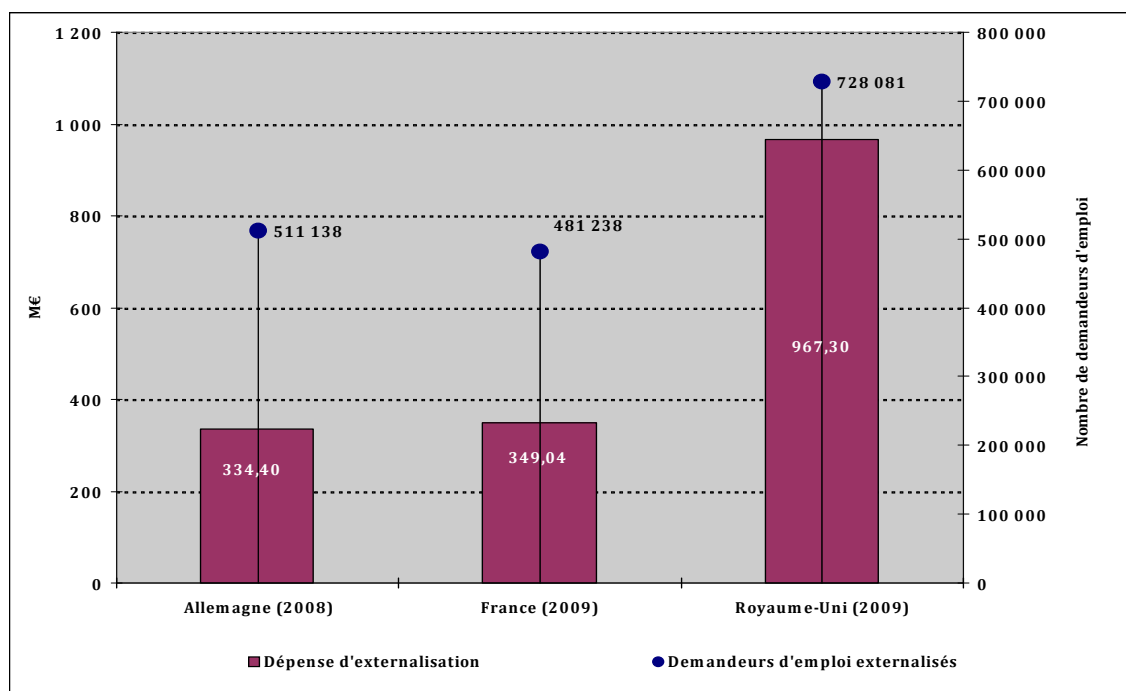
- ◆ seuls les flux de demandeurs d'emploi orientés sont connus précisément, quelle que soit leur durée de prise en charge ; or, les stocks moyens mensuels (sur lesquels il n'existe pas d'indications statistiques publiées) constituent un indicateur plus robuste d'évaluation et de comparaison de la charge d'activité de placement sous-traitée ;
- ◆ les fluctuations des nomenclatures budgétaires des opérateurs principaux, notamment en France et en Allemagne, rendent difficile le suivi des budgets de sous-traitance à périmètre constant. Pour l'Allemagne, seules les données de l'année 2008 ont pu être recueillies ; elles ne sont pas aisément comparables avec les données britanniques et françaises qui portent sur l'année 2009 (année fortement impactée par la hausse du chômage). Pour la France, les programmes de placement sous-traités relèvent de deux lignes budgétaires distinctes.

¹ Les co-traitants sont présentés dans la cartographie du SPE français (Annexe II) et leurs effectifs sont inclus dans le décompte des effectifs du SPE (annexe III),

Les données collectées démontrent que la sous-traitance des demandeurs d'emploi en France est légèrement supérieure à celle pratiquée en Allemagne, mais nettement inférieure à celle mise en œuvre au Royaume-Uni. La dépense de sous-traitance de Pôle emploi (hors cotraitance) est supérieure, en valeur absolue, à celle consentie par la *Bundesagentur für Arbeit* en Allemagne – tendance qui s’est accentuée en 2010 – mais nettement inférieure à celle du ministère du travail et des retraites au Royaume-Uni (Graphique 1). Selon les estimations de flux de bénéficiaires réalisées par la mission (non pondérées par la durée de prise en charge), plus de 481 000 demandeurs d’emploi ont été orientés vers des prestataires privés en France en 2009, contre 728 000 au Royaume-Uni et 511 000 en Allemagne en 2008.

Les écarts observés entre les coûts unitaires des services de placement sous-traités font apparaître cependant que la sous-traitance répond à des objectifs et à des modalités différentes de prise en charge (durée de l’accompagnement, prestations proposées, etc.) dans les trois pays. Le coût unitaire moyen s’élève en effet à 725 euros par chômeur externalisé en France, 654 euros en Allemagne et 1 328 euros au Royaume-Uni².

Graphique 1 : Dépense de sous-traitance et flux d’effectifs adressés aux opérateurs privés de placement en France, en Allemagne et au Royaume-Uni



Source : IGF.

En Allemagne et au Royaume-Uni, le développement de la sous-traitance de l'activité d'accompagnement a répondu à un objectif de mise en concurrence du SPE et de diversification de l'offre de service aux demandeurs d'emploi.

La politique britannique de sous-traitance a été influencée à la fois par les thèses de l'école du nouveau management public, préconisant une large ouverture des services publics au secteur privé, et par la politique d'activation des dépenses sociales (*Welfare to work*) qui a renforcé l'accompagnement des chômeurs éloignés du marché du travail. Près de la moitié des sous-traitants sont des institutions à but non lucratif.

² Ce coût unitaire reste approximatif. Il correspond en effet à la division des budgets de sous-traitance (tels que reconstitués par la mission) par le nombre de bénéficiaires en flux. Un calcul plus correct aurait consisté à diviser les budgets par le nombre moyen de bénéficiaires en stock mais la donnée n'est pas disponible.

En Allemagne, le dispositif des bons de placement créé en 2002 permet aux demandeurs d'emploi de faire jouer la concurrence entre opérateur public et opérateurs privés dès le deuxième mois de chômage ; les agences de l'emploi peuvent également prescrire une prestation externalisée aux demandeurs d'emploi en difficulté.

En France, la sous-traitance du placement répond davantage à un objectif d'ajustement des capacités d'accompagnement de l'opérateur public. La logique de mise en concurrence, qui a indéniablement contribué au lancement des premiers marchés de placement, a cédé la place à une logique de modulation capacitaire. La sous-traitance a constitué une variable d'ajustement significative pendant la crise économique face à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, ce dont témoigne la forte augmentation du budget de sous-traitance en 2009 et 2010. Au Royaume-Uni et en Allemagne, les budgets de sous-traitance sont au contraire marqués par une certaine stabilité, d'autres mesures ayant été envisagées pour faire face à la crise (*cf.* Annexe 9).

Le pilotage des prestations externalisées est relativement centralisé dans les trois pays. Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont connu une recentralisation de la gestion des marchés de prestations afin d'en améliorer la transparence et de mieux en maîtriser le coût. Le processus d'achat de Pôle emploi est également conduit au niveau national avec l'appui de l'échelon régional. Au Royaume-Uni le pilotage des marchés de sous-traitance relève du ministère et non de l'opérateur principal comme en France ou en Allemagne.

La rémunération des prestataires à la performance est généralisée dans les trois pays et est accompagnée de dispositifs visant à limiter l'éviction des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. En France, la prime d'intéressement versée à l'opérateur en cas de retour à l'emploi du demandeur d'emploi est limitée à 50 % de la rémunération totale. En Allemagne, cette prime est majorée pour certaines catégories de public. Les programmes de sous-traitance utilisés au Royaume-Uni sont spécialisés par public. **L'optimisation des dispositions contractuelles afin d'éliminer les effets pervers de la rémunération à la performance demeure une question ouverte dans les trois pays.**

Dans les trois pays, les travaux conduits pour évaluer l'efficacité en matière de retour à l'emploi des prestataires privés par rapport au service public font état de résultats contrastés. Des effets positifs limités sont enregistrés en Allemagne pour le dispositif des bons de placement, ainsi que pour les programmes britanniques ciblés tant au niveau géographique (« Zones d'emploi ») qu'à destination de certains publics (jeunes, parents isolés).

En revanche, des effets non significatifs voire négatifs sont mis en évidence pour certains programmes, tels que le dispositif de délégation du placement à des tiers en Allemagne ou le programme « Chemin vers l'emploi » destiné aux personnes handicapées au Royaume-Uni. En outre, le principal programme de sous-traitance conduit au Royaume-Uni (*Flexible New Deal*) n'a pas fait l'objet d'une évaluation quantitative d'efficacité à ce jour.

En France, la valeur ajoutée du prestataire privé par rapport à l'opérateur public n'apparaît pas clairement. C'est la conclusion de l'unique évaluation conduite à ce jour sur la sous-traitance du placement, portant sur les dispositifs d'accompagnement renforcé mis en œuvre en 2007-2008 par l'ANPE et en parallèle, par des opérateurs privés de placement.

La qualité des prestations fournies par les opérateurs est hétérogène. En France, l'évaluation qualitative du programme d'accompagnement de 2007 2008 a mis en évidence la réalisation, par les OPP, de prestations innovantes, mais de moins bonnes performances en matière de collecte d'offres d'emploi. La mise à disposition plus large des offres d'emploi de Pôle emploi permettrait d'améliorer sur ce point la prestation offerte par les opérateurs privés. Au Royaume-Uni, la main d'œuvre des prestataires sous-traitants (dont la moitié sont des associations) est caractérisée par une importante rotation, ce qui constitue un handicap en termes de qualité des services fournis ; cette situation a conduit le Royaume-Uni à définir une « nouvelle stratégie de contractualisation » en 2008, visant à revoir les clauses et la durée des contrats passés avec les sous-traitants et à leur permettre, grâce à une visibilité de moyen terme accrue, d'investir dans des capacités d'accompagnement de plus grande qualité.

L'évaluation de la gestion des contrats de sous-traitance au Royaume-Uni a mis en évidence des difficultés récurrentes dans la coordination de l'opérateur public et de ses sous-traitants dans la prise en charge des publics. La gestion de la chaîne de sous-traitance par les sous-traitants principaux peut conduire à un partage du risque défavorable aux sous-traitants secondaires.

Enfin, ces travaux suggèrent que le rapport coût-avantage de la sous-traitance des programmes d'accompagnement pourrait être négatif, en raison du coût relativement élevé des prestations externalisées.

Pour ces différentes raisons, il apparaît que, si la sous-traitance peut constituer une solution pour ajuster transitoirement les capacités d'accompagnement de l'opérateur public en période de dépression conjoncturelle du marché du travail, l'extension de la sous-traitance en régime permanent, telle qu'elle est actuellement envisagée au Royaume-Uni, doit être considérée avec prudence, tant pour des raisons d'efficacité que d'efficience. Elle doit en tout état de cause être assortie d'un régime de pilotage et d'évaluation robuste, permettant de mettre en corrélation les caractéristiques du public orienté vers les sous-traitants et les objectifs de taux de retour à l'emploi assignés aux opérateurs au regard du coût de l'intervention, **afin d'éviter des biais de sélection des bénéficiaires de ces programmes.**

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LE RECOURS A LA SOUS-TRAITANCE ET AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT POURSUIT DES OBJECTIFS DIFFERENTS DANS LES TROIS PAYS ETUDIES	2
1.1. En France, la sous-traitance de l'accompagnement et du placement, apparue récemment, permet l'adaptation des capacités de prise en charge de l'opérateur public.....	2
1.1.1. <i>Les services globaux d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi n'ont été ouverts au secteur concurrentiel qu'en 2005</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La politique de sous-traitance de Pôle emploi répond principalement à un objectif d'adaptation des capacités d'accompagnement et de diversification des prestations offertes.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>La sous-traitance globale des activités de placement contribue à l'adaptation des capacités de prise en charge de Pôle emploi, la cotraitance assurant davantage un suivi spécialisé de publics spécifiques</i>	<i>6</i>
1.2. En Allemagne, la sous-traitance, qui vise principalement à stimuler la concurrence entre les services de placement, ne joue qu'un rôle subsidiaire dans l'offre globale de service.....	7
1.2.1. <i>La sous-traitance des activités de placement s'est principalement développée au début des années 2000.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Le recours à la sous-traitance répond à un double objectif de mise en concurrence partielle et d'intensification de la prise en charge des publics prioritaires.....</i>	<i>8</i>
1.2.3. <i>Le nombre de demandeurs d'emploi orientés vers des services de placement sous-traités est proche de celui observé en France.....</i>	<i>9</i>
1.3. Au Royaume-Uni, la recherche d'un accompagnement renforcé des publics éloignés du marché du travail et d'une innovation accrue dans les prestations a conduit à une extension continue de l'intervention des opérateurs privés à but lucratif ou non lucratif	9
1.3.1. <i>Pratique ancienne du SPE britannique, la sous-traitance des services d'accompagnement des demandeurs d'emploi a été significativement étendue sous le gouvernement travailliste.....</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>La sous-traitance des activités de placement, qui participe du nouveau management public, vise à accroître l'efficacité du service public par une mise en concurrence accrue des opérateurs publics et privés.....</i>	<i>10</i>
1.3.3. <i>L'offre de service sous-traitée, qui comprend à ce jour un programme principal à destination des chômeurs de longue durée et des programmes spécialisés, devrait être regroupée prochainement dans un programme unique</i>	<i>11</i>
1.3.4. <i>Le recours à la sous-traitance, déjà important, devrait être accru et unifié par le nouveau gouvernement de coalition.....</i>	<i>12</i>

2. LE PILOTAGE ET LA REMUNERATION DES OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT REPOSENT DE MANIERE CROISSANTE SUR LEURS PERFORMANCES EN MATIERE DE RETOUR A L'EMPLOI	13
2.1. En France, le pilotage des marchés de placement, effectué aux niveaux national et régional sur un nombre limité de prestataires, associe un contrôle des processus et une rémunération à la performance.....	13
2.1.1. <i>La passation et la gestion des marchés sont assurées aux niveaux national et régional.....</i>	<i>13</i>
2.1.2. <i>Le marché de l'accompagnement et du placement est limité à un nombre restreint de prestataires.....</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>Le pilotage des contrats combine un suivi détaillé du processus de prise en charge et une rémunération en fonction des résultats obtenus</i>	<i>14</i>
2.2. En Allemagne, le pilotage des marchés de sous-traitance, effectué au niveau régional, associe rémunération de la performance et modulation des incitations en fonction du public suivi	16
2.2.1. <i>La gestion des contrats de sous-traitance est semi-centralisée.....</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>Les contrats de placement sont régis par un système d'autorégulation de la qualité et une rémunération à la performance, différenciée selon les caractéristiques des publics.....</i>	<i>16</i>
2.3. Au Royaume-Uni, le ministère du travail et des retraites tend à un pilotage centré sur les résultats dans le cadre de programmes plus standardisés.....	17
2.3.1. <i>Le ministère du travail et des retraites poursuit une stratégie de structuration du marché de l'accompagnement et du placement des demandeurs d'emploi</i>	<i>17</i>
2.3.2. <i>Les marchés de sous-traitance, qui font l'objet d'études d'impact préalables, sont désormais centrés sur les performances en matière de retour à l'emploi.....</i>	<i>19</i>
2.3.3. <i>L'évaluation de la mise en œuvre du marché et des performances de l'opérateur repose sur un dispositif de suivi élaboré</i>	<i>20</i>
3. LA PLUPART DES EVALUATIONS CONDUITES DANS LES TROIS PAYS METTENT EN EVIDENCE LES PERFORMANCES LIMITEES DES OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT EN MATIERE DE RETOUR A L'EMPLOI PAR RAPPORT AUX OPERATEURS PUBLICS.....	21
3.1. En France, l'évaluation du dispositif « Cap vers l'entreprise » a conduit à une appréciation mitigée de la performance des OPP.....	22
3.2. En Allemagne, des évaluations concordantes ont démontré l'efficacité relative du dispositif de bons de placement mais sont plus critiques sur les autres dispositifs	23
3.3. Au Royaume-Uni, l'évaluation de la sous-traitance parvient à des conclusions ambivalentes sur l'efficacité de la sous-traitance des services de placement	24

INTRODUCTION

En vue d'établir une image fidèle des moyens dévolus au SPE, il importe d'analyser les stratégies d'externalisation mises en œuvre en France, en Allemagne et au Royaume-Uni et les moyens budgétaires qui y sont associés.

L'externalisation est définie comme « l'opération par laquelle une administration publique établit avec un prestataire du secteur privé un contrat pour fournir, en son nom, des services aux ministères et aux organismes du secteur public ou directement aux citoyens³ ».

L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est généralisée dans la plupart des services publics de l'emploi au cours des années 2000 à la faveur des théories du nouveau management public, relayées par plusieurs institutions internationales, notamment l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁴.

Cette politique d'externalisation de l'accompagnement peut prendre des formes juridiques diversifiées selon les pays. Le système français se distingue des systèmes anglais et allemand en ce qu'il ménage dans sa politique d'externalisation une place importante à la cotraitance, à côté de celle des contrats de sous-traitance. Dans le cadre de la cotraitance, Pôle emploi externalise par voie de conventions directes l'accompagnement de certains publics vers des réseaux associatifs. Les effectifs associés à la cotraitance ont pu être identifiés par la mission et intégrés dans le décompte des effectifs du SPE français figurant à l'annexe III⁵.

Ainsi que le précisent les annexes 1 et 3, il n'a en revanche pas été possible d'identifier les effectifs des prestataires privés en charge du placement des demandeurs d'emploi par le biais des contrats de sous-traitance. Ces opérateurs sont rémunérés sur la base du nombre de demandeurs d'emploi pris en charge et sur les résultats obtenus ; les données statistiques disponibles ne permettent pas d'identifier la part de la masse salariale des sous traitants, ni *a fortiori* les ETP mobilisés.

La présente annexe a donc pour objet de compléter le diagnostic établi par l'annexe 3 sur le décompte des effectifs des SPE ainsi que l'analyse des prestations servies au titre de l'accompagnement et du placement des principaux opérateurs par une analyse des stratégies de sous-traitance menées dans les trois pays (hors cotraitance).

L'analyse s'intéresse plus particulièrement aux programmes de sous-traitance globale dans lesquels le prestataire externe se substitue à l'opérateur public principal pour prendre en charge des tâches de suivi et d'appui du demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi, dans une perspective de placement. Cette prise en charge globale peut-être de courte ou de longue durée. Elle se distingue des prestations ponctuelles et spécifiques confiées à des prestataires privés (conduite d'atelier, séances de *coaching*, stages de formation) qui ne sont que des compléments de très courte durée aux services offerts par l'opérateur public dans le placement du demandeur d'emploi.

Les pratiques en matière de sous-traitance de l'accompagnement et de placement sont hétérogènes et poursuivent des objectifs différents dans les trois pays.

³ OCDE, *Moderniser l'État, la route à suivre*, 2005.

⁴ N. George, *L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor*, Centre d'études de l'emploi, document de travail n°81, 2007.

⁵ Le budget initial de Pôle emploi pour 2010 prévoit la prise en charge de 703 016 demandeurs d'emploi dans le cadre de programme d'accompagnement renforcé ou de placement sous-traités (Cible emploi, Mobilisation vers l'emploi, Licenciés économiques, Trajectoire), pour un coût prévisionnel de 689 M€ en engagements. Il prévoit également la prise en charge de 231 700 demandeurs d'emploi par des cotraitants (Cap Emploi, Missions locales, APEC jusqu'en avril 2010), pour un coût prévisionnel de 69 M€ en engagements.

La présente annexe, après avoir rappelé le cadre et les objectifs poursuivis par les programmes de sous-traitance du placement et de l'accompagnement en France, en Allemagne et au Royaume-Uni (1), présente les modalités de pilotage de la sous-traitance qui y sont utilisées (2) et les évaluations qui en ont été faites (3).

1. Le recours à la sous-traitance et aux opérateurs privés de placement poursuit des objectifs différents dans les trois pays étudiés

1.1. En France, la sous-traitance de l'accompagnement et du placement, apparue récemment, permet l'adaptation des capacités de prise en charge de l'opérateur public

1.1.1. Les services globaux d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi n'ont été ouverts au secteur concurrentiel qu'en 2005

L'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), qui a précédé Pôle emploi, a recouru de longue date à certaines prestations externes en appui de son propre accompagnement. En 1999, ces prestations auxiliaires, encore utilisées par Pôle emploi, étaient déjà sous-traitées à hauteur de 62 % pour les ateliers, 95 % pour les prestations d'accompagnement incluant la définition d'un projet professionnel et l'organisation des démarches à entreprendre et en totalité pour les prestations d'évaluation des compétences⁶.

En 2008, la mission d'appui à la mise en place de l'opérateur issu de la fusion ANPE-Assédic, conduite par l'inspecteur général des affaires sociales Jean-Marc Boulanger, avait recommandé un recours aux opérateurs privés de placement (OPP) dans le système d'accompagnement personnalisé⁷. Elle préconisait d'étendre à l'ensemble du territoire le recours aux OPP. Les principes qui seraient appliqués à ces opérateurs devaient être les mêmes que ceux régissant l'intervention des co-traitants (missions locales, Cap Emploi, Apec), en privilégiant la logique de complémentarité et d'émulation à la logique de concurrence.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a mis fin au monopole de l'ANPE sur l'activité de placement des demandeurs d'emploi. L'article L. 5311-4 du code de travail dispose ainsi que les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ainsi que les entreprises de travail temporaire peuvent participer au service public de l'emploi.

La suppression du monopole de placement de l'opérateur public a initialement eu pour objectif la mise sous tension de l'opérateur public. La sous-traitance du placement a ainsi été mise en œuvre par l'Unédic qui souhaitait diversifier l'offre de services de placement et améliorer la rapidité du retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, en vue de réduire la charge financière d'indemnisation.

⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2000*, 2001.

⁷ J.-M. Boulanger, *Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'État, l'Unédic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008*, IGAS, 2008.

Un appel d'offres a ainsi été lancé par l'Unédic en 2006, donnant lieu à la sélection de dix-sept prestataires dans le cadre d'un marché de placement de deux ans, pour un volume total de 46 000 allocataires par an. Les prestations comprenaient quatre parcours d'accompagnement différents⁸.

Parallèlement, l'ANPE a conclu des marchés de sous-traitance de prestations ponctuelles, incluant des ateliers, des prestations de coaching, des bilans de compétences et des formations.

La fusion de l'ANPE avec le réseau des Assédic a conduit à un recentrage de la prescription des prestations sous-traitées vers Pôle emploi. Les programmes de sous-traitance financés par l'Unédic ont été interrompus au moment de la fusion. Deux nouveaux marchés ont été conclus par Pôle emploi en 2009, l'un concernant le parcours « Trajectoire emploi », destiné à l'ensemble des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, l'autre dédié à l'accompagnement des licenciés économiques. Ces marchés ont permis à Pôle emploi d'absorber la charge de travail supplémentaire induite par la crise économique. Enfin, un programme d'accompagnement des cadres a été mis en place en 2010.

Au cours de la même période, l'État s'est ponctuellement porté acquéreur de services d'accompagnement et de placement, dans le cadre de deux appels d'offre successifs conduits par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) :

- ♦ un appel d'offres a été lancé en 2007 pour le placement de 40 000 jeunes diplômés sur deux ans, pour un coût total de 12 M€ ;
- ♦ un appel d'offres a été lancé en 2008 pour le placement de 45 000 jeunes éloignés de l'emploi sur quatre ans, dans le cadre du contrat d'autonomie, pour un coût total de 150 M€⁹.

1.1.2. La politique de sous-traitance de Pôle emploi répond principalement à un objectif d'adaptation des capacités d'accompagnement et de diversification des prestations offertes

1.1.2.1. Pôle emploi recourt traditionnellement à la sous-traitance de tâches auxiliaires de courte durée complémentaires à l'accompagnement des demandeurs d'emploi

A la suite de l'ANPE, Pôle emploi recourt en premier lieu à une sous-traitance spécialisée, permettant de faire bénéficier les demandeurs d'emploi de prestations ponctuelles d'assistance à leur recherche. Ces prestations auxiliaires, qui viennent en appui de l'accompagnement des demandeurs d'emploi assuré par Pôle emploi, peuvent être prescrites par le conseiller en fonction de la situation du demandeur d'emploi.

Les prestations auxiliaires, très diverses, sont souvent de courte durée (Encadré 1). Les prestations les plus fréquemment prescrites sont des ateliers d'aide à la recherche d'un emploi et de préparation à l'embauche, ainsi que des évaluations des capacités professionnelles.

⁸ Les quatre prestations étaient : un accompagnement renforcé de six mois (41 000 allocataires), un accompagnement intensif de trois mois proposé à 1 000 allocataires en chômage récurrent, un accompagnement spécifique de 1 500 cadres seniors par an, un accompagnement de 2 500 entrepreneurs et créateurs d'entreprises.

⁹ Ces programmes n'ont pas été inclus par la mission dans le budget de sous-traitance du SPE français en 2009, compte tenu de leur date de lancement.

Les prestations auxiliaires sous-traitées constituent le premier poste de dépense de sous-traitance pour Pôle emploi. Le budget initial 2010 de prestations sous-traitées à ce titre s'établit à 131 M€ en engagements et en charges payées. Néanmoins, cette dépense, qui ne correspond pas à une délégation globale du placement, n'est pas incluse dans le décompte total de la dépense de sous-traitance de services de placement retenu par la mission.

**Encadré 1 : Les prestations sous-traitées
auxiliaires à l'accompagnement des demandeurs d'emploi par Pôle emploi**

Pôle emploi recourt à une palette étendue de prestations auxiliaires sous-traitées, mobilisées à différentes étapes de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Les **ateliers de recherche d'emploi et de préparation à l'entretien de recrutement** représentent 60 % du volume prévisionnel des prestations en 2010. Ces prestations collectives de courte durée ont un coût unitaire faible (19 € en moyenne) et de ce fait, représentent un coût total limité de 26 M€ en 2010.

La **prestation « Stratégie de recherche d'emploi »** est une formation de 3 jours et demi à la recherche d'emploi et à la préparation au recrutement. Elle représente 3 % des prestations prévues en volume en 2010, pour un coût de 7,9 M€.

Les **prestations d'évaluation** ont pour objectif d'évaluer l'adaptation des compétences du demandeur d'emploi à un métier ou à une offre d'emploi. Elles incluent l'évaluation en milieu de travail, l'évaluation des compétences et des capacités professionnelles, ainsi que l'évaluation préalable à la création ou à la reprise d'une entreprise. De courte durée, elles prennent la forme d'un bilan effectué à partir de tests ou par immersion dans une entreprise. Les évaluations représentent 11 % des prestations prévues en 2010, pour un coût total de 35 M€, leur coût unitaire variant de 110 à 300 €.

Le **bilan de compétence approfondi** est une prestation d'orientation permettant d'évaluer les compétences du demandeur d'emploi en vue de l'élargissement des débouchés envisageables et de l'évolution de son parcours professionnel. Cette prestation représente 5 % des volumes de prestations prévues en 2010, pour un coût unitaire de 560 € et un coût total de 61 M€.

1.1.2.2. Pôle emploi recourt à la sous-traitance globale de l'accompagnement et du placement dans le cadre de trois programmes destinés à des publics spécifiques

Pôle emploi propose plusieurs programmes d'accompagnement renforcés des demandeurs d'emploi (Encadré 2).

Inclus dans les marchés de sous-traitance conclus par l'ANPE en 2008, les **prestations « Cible emploi » et « Mobilisation vers l'emploi »** consistent en un accompagnement de courte ou de moyenne durée d'aide à la recherche d'emploi et de préparation du projet professionnel, dans une perspective de placement. Ces prestations, ne sont pas intégrées au budget des opérateurs privés de placement dans la nomenclature budgétaire de Pôle emploi¹⁰ mais correspondent à une sous-traitance globale du placement, telle que retenue par la mission pour mener sa comparaison des budgets de sous-traitance avec l'Allemagne et le Royaume-Uni.

¹⁰ Elles sont intégrées au budget des « prestations sous-traitées », qui regroupent diverses prestations issues des marchés conclus par l'ANPE en 2008.

Encadré 2 : Les programmes « Cible Emploi » et « Mobilisation vers l'emploi »

Le **programme « Cible Emploi »** consiste en un accompagnement de 90 jours maximum réalisé par un prestataire extérieur, visant à assister le demandeur d'emploi dans sa recherche et sa préparation au recrutement¹¹. Le programme comprend un entretien bimensuel avec un conseiller spécialisé, des ateliers à thème, la mise à disposition d'outils de recherche d'informations pour élaborer un projet professionnel. Le programme concerne un grand nombre de bénéficiaires (442 000 prestations prévues en 2010). Le coût unitaire de prise en charge est de 545 €.

Le **programme « Mobilisation vers l'emploi »** est un accompagnement de moyenne durée de 180 jours visant à développer l'autonomie socioprofessionnelle du demandeur d'emploi. Il comprend un contact hebdomadaire individuel avec le demandeur d'emploi, ainsi qu'un entretien de face à face toutes les deux semaines. Cette prestation a un coût unitaire de 1 100 € par intervention (41 000 prestations prévues en 2010).

Le budget initial 2010 prévoit une dépense à hauteur de 262,15 M€ pour les programmes « Cible Emploi » et « Mobilisation vers l'emploi ». La dépense s'élevait 244,06 M€ en 2009.

Pôle emploi a plus récemment lancé trois programmes de sous-traitance de l'accompagnement et du placement auprès d'opérateurs privés de placement (Encadré 3). Ces prestations entraînent la suspension de l'accompagnement par Pôle emploi, notamment du suivi mensuel personnalisé, auquel se substitue le suivi de l'opérateur privé. Les marchés lancés en 2009 et en 2010 concernent trois publics cible spécifiques :

- ◆ le dispositif « Trajectoire » a pour objet la prise en charge des **personnes éloignées de l'emploi** ;
- ◆ un marché d'accompagnement et retour à l'emploi des **licenciés économiques** a été mis en œuvre dans le cadre de la convention de reclassement personnalisée (CRP) et du contrat de transition professionnelle (CTP) ;
- ◆ le programme « Atout cadres », destiné à l'accompagnement des **cadres demandeurs d'emploi**, se substitue au programme de cotraitance géré par l'association pour l'emploi des cadres (APEC), arrivé à échéance au début 2010.

Encadré 3 : Les prestations « Trajectoire emploi » et « Accompagnement des licenciés économiques » réalisées par les opérateurs privés de placement (OPP)

- La prestation « Accompagnement des licenciés économiques »

Cette prestation a pour objectif le placement durable dans l'emploi de demandeurs d'emploi licenciés économiques.

La prestation comporte un accompagnement d'une durée de douze mois maximum, suivi, en cas de retour à l'emploi, d'une période d'accompagnement dans l'emploi d'une durée de 3 mois.

L'accompagnement au retour à l'emploi comprend deux phases : à la première phase de diagnostic et d'élaboration d'un projet de reclassement professionnel (durée d'une à quatre semaines) succède la phase de mobilisation et d'accompagnement intensif à la réalisation du projet de reclassement professionnel, pour le reste de la durée de la prestation.

Les licenciés économiques adhérents à la CRP ou au CTP sont orientés vers cette prestation.

Cette prestation est prévue pour 56 400 demandeurs d'emploi en CRP ou CTP en 2010. Le coût inscrit dans le budget initial 2010 de Pôle emploi s'élève à 88 M€ en charges payées et 123 M€ en engagements (soit un coût unitaire de 2 181 €).

¹¹ Initialement, le programme consistait seulement à construire le projet professionnel du demandeur d'emploi. Il a évolué vers une prise en charge plus globale, dans un objectif de placement du demandeur d'emploi – les prestataires étant partiellement rémunérés au résultat en matière de retour à l'emploi.

▪ La prestation « **Trajectoire emploi** »

Cette prestation est destinée à l'accompagnement de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion durable, dont les perspectives d'emploi sont limitées sur un bassin ou qui se confrontent pour la première fois au marché du travail.

La durée de la prestation, accessible sans condition d'indemnisation, est de six mois maximum. Un suivi dans l'emploi d'une durée de trois mois est également assuré.

La prestation est prescrite lors de l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), ou lors d'un entretien de suivi mensuel personnalisé.

La prestation, assurée par un opérateur privé de placement, comprend trois phases distinctes : la fixation d'une cible professionnelle (durée d'une à huit semaines), l'élaboration de la stratégie de recherche d'emploi (durée d'une à deux semaines), puis l'accompagnement intensif de la recherche d'emploi.

▪ Le programme « **Atout cadres** »

Le programme « Atout cadres » est destiné à favoriser le retour à l'emploi des cadres et des demandeurs d'emploi hautement qualifiés.

Il s'agit d'un accompagnement intensif, comportant environ 40 modules, et individualisé.

La prestation est organisée en trois phases. La première phase (durée de huit semaines) comporte un bilan de compétences et une assistance à la préparation du projet professionnel et s'achève par l'établissement d'un plan d'action. La deuxième phase (durée de sept à huit mois) consiste à la mise en œuvre d'une stratégie de recherche d'emploi, l'accompagnement procédant par entretien individuel et sessions collectives de dynamisation de recherche. La troisième phase consiste en un accompagnement à la prise de poste, jusqu'à trois mois après le retour à l'emploi.

Le budget initial 2010 prévoit 163 000 demandeurs d'emploi bénéficiaires des prestations « Trajectoires » et « Atout cadres », pour un coût s'élevant à 182 M€ en charges payées et 270 M€ en engagements (soit un coût unitaire de 1 658 €).

1.1.3. La sous-traitance globale des activités de placement contribue à l'adaptation des capacités de prise en charge de Pôle emploi, la cotraitance assurant davantage un suivi spécialisé de publics spécifiques

Le recours aux OPP demeure subsidiaire, malgré une forte hausse récente. En 2009, année retenue pour la comparaison internationale (Graphique 1), le budget total de sous-traitance du placement, incluant les dépenses d'OPP et les programmes « Cible emploi » et « Mobilisation vers l'emploi », s'élève à 349 M€. Au total, le nombre de demandeurs d'emploi orientés vers ces programmes atteint 481 200.

En budget initial pour 2010, le budget de sous-traitance considéré sur le même périmètre de prestations s'élève à 556 M€ en charges payées, soit une hausse de 52 % par rapport à 2009, tandis que le nombre prévisionnel de demandeurs d'emploi orientés vers ces programmes s'élève à 703 016, soit une hausse de 46 %.

Le lancement de nouveaux programmes de sous-traitance vers les OPP à partir de 2009 a constitué une variable importante de l'ajustement capacitaire de Pôle emploi à l'accroissement d'activité consécutif à la crise économique. En 2009, les marchés « Trajectoires » et « Accompagnement des licenciés économiques » représentent un coût budgétaire total de 105 M€ (décompte détaillé en pièce jointe). Le budget initial 2010 prévoit pour ces mêmes programmes (auxquels s'ajoute « Atout cadres ») une dépense à hauteur de 393 M€ en engagements et de 270 M€ en charges. Toutefois, cette enveloppe budgétaire sera très probablement sous-consommée en fin d'année¹².

Ainsi, la sous-traitance des services de placement poursuit davantage une logique de complémentarité et d'appui à l'opérateur public que de mise en concurrence. Le rapport Boulanger, esquissant les contours d'une doctrine de sous-traitance pour Pôle emploi, indiquait que le recours aux OPP « permet de répondre quantitativement à certains besoins que l'opérateur ne peut prendre en charge lui-même¹³ ».

La mise en œuvre d'une prise en charge spécialisée ou innovante relève davantage des cotraitants. Si le rapport Boulanger indiquait que les OPP pouvaient également « répondre à des problématiques spécifiques », il reconnaissait surtout aux co-traitants publics ou parapublics de Pôle emploi la légitimité d'intervenir « auprès de publics dont ils ont l'expérience ».

1.2. En Allemagne, la sous-traitance, qui vise principalement à stimuler la concurrence entre les services de placement, ne joue qu'un rôle subsidiaire dans l'offre globale de service

1.2.1. La sous-traitance des activités de placement s'est principalement développée au début des années 2000

Le recours à la sous-traitance des activités de placement a été introduit dans les années 1990. L'agence fédérale du travail a bénéficié d'un monopole sur les activités de placement jusqu'en 1994. La loi de promotion de l'activité (*Beschäftigungsförderungsgesetz*) de 1994 a mis fin à ce monopole et soumis la prestation de services de placement à un régime d'autorisation. En 1998 est introduit par voie législative le principe d'une sous-traitance de prestations ponctuelles (SGB III § 37), telles que le bilan de compétences ou le conseil individualisé.

Une loi du 19 septembre 2001 (*Job-AQTIV-Gesetz*) introduit la délégation du placement à un tiers (*Beauftragung Dritter mit der Vermittlung*). En vertu de ce dispositif, la *Bundesagentur für Arbeit* peut contractuellement confier à un tiers (*Dritter*), c'est-à-dire un OPP, la mission de placement dans l'emploi ou dans une formation ; le demandeur d'emploi peut ne peut refuser cette orientation vers un opérateur privé que pour des raisons impérieuses. Tout demandeur d'emploi de plus de six mois peut en outre obtenir de l'agence s'il le souhaite son placement auprès d'un OPP. La durée du placement, initialement fixée à six mois, a été étendue de manière expérimentale à onze mois en 2007.

¹² Le budget OPP (incluant les programmes « Trajectoires », « Accompagnement des licenciés économiques » et « Atout cadre ») était consommé à hauteur de 163,26 M€ à la fin octobre 2010, soit 60 % du budget initial prévu pour 2010 (source : Pôle emploi).

¹³ J.-M. Boulanger, *Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'État, l'Unédic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008*, 2008.

Conjointement a été lancé le dispositif des bons de placement (*Vermittlungsgutschein*). Le demandeur d'emploi couvert par l'assurance chômage contributive (SGB III, § 421g) a droit à un bon de placement lorsqu'il est au chômage et indemnisé depuis plus de deux mois sans avoir retrouvé un emploi. Ce délai est raccourci à six semaines à partir du 1^{er} janvier 2011. Le dispositif a évolué à plusieurs reprises depuis sa création (Encadré 4).

Les demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité (SGB II §16) peuvent également bénéficier de bons de placement, l'attribution restant dans ce cas à la discrétion de la *Bundesagentur für Arbeit*.

Encadré 4 : L'évolution du dispositif des bons de placement (*Vermittlungsgutschein*) depuis sa création

Lancé en 2002, le dispositif des bons de placement a connu plusieurs modifications.

D'abord réservé aux seuls allocataires du régime contributif d'assurance chômage (*Arbeitslosengeld I* - SGB III) pour qui ils constituent un droit, il a été étendu en 2005 aux demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité (*Arbeitslosengeld II* – SGB II).

La durée minimale de chômage nécessaire pour avoir droit au bon de placement a également évolué, passant de trois mois en 2002 à six semaines en 2005, puis à nouveau deux mois en 2008. La durée minimale devrait être de nouveau portée à six semaines en 2011.

Le bon de placement est généralement valable trois mois. Cependant, à expiration de la date de validité du bon, le demandeur d'emploi peut solliciter son renouvellement, s'il est toujours couvert par le régime d'assurance chômage.

1.2.2. Le recours à la sous-traitance répond à un double objectif de mise en concurrence partielle et d'intensification de la prise en charge des publics prioritaires

En 2002, la commission Hartz a préconisé un développement accru de la sous-traitance des activités d'intermédiation et de placement. Si la commission écartait la perspective d'une privatisation du système d'assurance chômage, jugée sans bénéfice global pour les demandeurs d'emploi, elle recommandait en revanche une intensification du recours aux opérateurs privés, remarquant que la place des OPP était limitée en Allemagne par rapport aux pays voisins, notamment le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou l'Autriche¹⁴.

La stratégie de sous-traitance préconisée par la commission Hartz combine une logique de mise en concurrence de l'opérateur public et des prestataires privés, et de transfert de publics spécifiques à des acteurs spécialisés. La commission Hartz distinguait ainsi implicitement une externalisation concurrentielle, visant à garantir une liberté de choix aux demandeurs d'emploi classiques, et une externalisation spécialisée à destination de demandeurs d'emploi en difficulté, coordonnée et articulée avec l'accompagnement de l'opérateur public.

Dans une résolution de mars 2002, le Bundestag saluait l'ouverture du marché de la sous-traitance du placement, qui venait promouvoir une saine concurrence entre l'agence publique de placement et les prestataires privés, permettant l'amélioration de l'offre de service aux demandeurs d'emploi¹⁵.

¹⁴ P. Hartz, *Kommissionsbericht "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt"*, document de travail du groupe n°1 « Intermédiation et orientation professionnelle », 2002.

¹⁵ Résolution du Bundestag du 15 mars 2002, n°14/8529.

1.2.3. Le nombre de demandeurs d'emploi orientés vers des services de placement sous-traités est proche de celui observé en France

En 2008, 511 138 demandeurs d'emploi ont suivi un programme de placement externalisé (décompte détaillé en pièce jointe), soit un peu plus que les flux estimés en France pour l'année 2009 (481 238).

La dépense de sous-traitance du placement en Allemagne est proche de celle comptabilisée en France. En 2008, la dépense de sous-traitance de services de placement (bons de placement, délégation du placement à un tiers) s'élevait à 334 M€, contre 349 M€ pour la France en 2009¹⁶. Les prestations proposées ont un coût très variable : le coût moyen par demandeur d'emploi transféré dans le cadre de la délégation du placement à un tiers s'élevait à 604 euros en 2004 et à 755 euros en 2005¹⁷, tandis que le coût unitaire moyen par bon de placement utilisé est d'environ 1 477 euros en 2008¹⁸.

1.3. Au Royaume-Uni, la recherche d'un accompagnement renforcé des publics éloignés du marché du travail et d'une innovation accrue dans les prestations a conduit à une extension continue de l'intervention des opérateurs privés à but lucratif ou non lucratif

1.3.1. Pratique ancienne du SPE britannique, la sous-traitance des services d'accompagnement des demandeurs d'emploi a été significativement étendue sous le gouvernement travailliste

Le recours aux prestations externalisées de conseil et d'assistance aux demandeurs d'emploi constitue une orientation ancienne du service public de l'emploi britannique depuis deux décennies. Dès 1986, le programme des *Jobclubs* recourait aux prestations d'opérateurs privés. La sous-traitance de prestations ponctuelles a été mise en œuvre dans un premier temps. *Jobcentre plus* y conservait la responsabilité du placement du demandeur d'emploi mais recourait aux opérateurs privés à but lucratif et non lucratif pour accroître son offre de prestations auxiliaires d'aide au retour à l'emploi, proches des prestations auxiliaires utilisées par l'ANPE puis par Pôle emploi.

Le gouvernement travailliste a largement développé le recours à la sous-traitance et aux opérateurs privés pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail. Le lancement en 1997 de la politique d'activation des prestations sociales (*Welfare to work*) a été accompagné de la création de programmes regroupés sous l'appellation « Nouvelle donne » (*New Deal*), ciblés sur des publics rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle, tels que les jeunes (*New Deal 18-24*), les parents isolés (*New Deal for Lone Parents*), les personnes handicapées (*New Deal for Disabled People*) ou les chômeurs de longue durée n'appartenant pas à ces groupes (*New Deal 25 Plus*).

¹⁶ En raison d'une modification de la nomenclature budgétaire de la *Bundesagentur für Arbeit*, il n'a pas été possible de reconstituer les dépenses totales de sous-traitance engagées par l'agence en 2009 sur un périmètre identique.

¹⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht 2006*, 2006.

¹⁸ Evaluation approchée de la mission à partir des seules données disponibles (budgets alloués et flux de bénéficiaires).

Au cours des années 2000, les programmes du *New Deal* ont été complétés par de nouveaux programmes ciblés. En 2000, afin de lutter contre le chômage dans les bassins d'emploi les plus en difficulté, quinze zones d'emploi (*Employment zones*) ont été constituées, où l'accompagnement des demandeurs d'emploi était confié à des prestataires privés. En 2003, le programme *Pathways to work* a été introduit afin d'assister les bénéficiaires de l'allocation d'incapacité dans leur recherche d'emploi.

Les programmes de sous-traitance du placement ont été simplifiés et étendus en 2009. A la suite du rapport de David Freud¹⁹ de 2007, qui préconisait une extension du recours à la sous-traitance, le DWP a introduit en octobre 2009 le *Flexible New Deal*, devenu le principal programme de sous-traitance. La création du *Flexible New Deal* a répondu au double objectif d'individualisation de l'accompagnement et de renforcement des obligations du demandeur d'emploi.

1.3.2. La sous-traitance des activités de placement, qui participe du nouveau management public, vise à accroître l'efficacité du service public par une mise en concurrence accrue des opérateurs publics et privés

Le recours extensif à la sous-traitance s'inscrit dans les orientations du nouveau management public (*new public management*), qui préconise une large délégation des services publics au secteur concurrentiel. Cette doctrine, développée aux Etats-Unis, en Australie et au Royaume-Uni dans les années 1980-1990, promeut le développement de la concurrence entre l'opérateur public et le secteur privé, en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du service rendu. Il recommande la création d'agences publiques autonomes, la sous-traitance des programmes de politique publique au secteur concurrentiel et le développement d'incitations économiques à la performance.

De fait, le développement de la sous-traitance des services d'accompagnement et de placement a répondu à un objectif de promotion de l'innovation par la concurrence, y compris avec *Jobcentre plus*. Selon le DWP, la sous-traitance est susceptible d'accroître la diversité des services offerts aux clients, notamment en fournissant une expertise spécialisée à certains publics spécifiques. Le développement de la sous-traitance peut également améliorer la performance du suivi des demandeurs d'emploi au travers d'une innovation et d'investissements accrus, résultant de la mise en concurrence et de la responsabilisation des prestataires de services sur le devenir du demandeur d'emploi par un système de rémunération à la performance.

Afin de promouvoir la concurrence entre l'opérateur public et les autres intervenants la gestion de l'externalisation a été retirée à *Jobcentre plus* et est désormais assurée directement par le ministère, qui dispose d'une équipe spécialisée (*integrated employment and skills delivery unit*) employant près de 200 collaborateurs. Ce service comprend en particulier des gestionnaires de grands comptes (*account managers*) qui assurent un suivi permanent et approfondi des principaux opérateurs du marché.

¹⁹ David Freud, *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work - an independent report to the Department for Work and Pensions*, 2007.

1.3.3. L'offre de service sous-traitée, qui comprend à ce jour un programme principal à destination des chômeurs de longue durée et des programmes spécialisés, devrait être regroupée prochainement dans un programme unique

1.3.3.1. Le programme Flexible New Deal, destiné à tous les demandeurs d'emploi de longue durée, constitue le principal programme d'accompagnement sous-traité

Introduit en avril 2009, le *Flexible New Deal* est désormais le principal programme d'externalisation des demandeurs d'emploi mis en œuvre par *Jobcentre plus*. Il a remplacé plusieurs programmes de sous-traitance existants²⁰ issus du programme « Nouvelle donne » (*New Deal*) créé en 1997 afin de promouvoir l'activation des dépenses d'indemnisation chômage.

Le *Flexible New Deal* a été introduit de manière progressive. Il a été expérimenté sur la moitié du territoire britannique à partir d'avril 2009 et généralisé en avril 2010.

Le *Flexible New Deal* intervient au plus tard un an après l'inscription du demandeur d'emploi. Il fait suite à un accompagnement réalisé par *Jobcentre plus* (*jobseeker regime*), composé de trois phases sur une durée maximale de 52 semaines²¹. Certains demandeurs d'emploi sont orientés immédiatement vers un opérateur extérieur, notamment les jeunes sans qualification ou les personnes connaissant des périodes de chômage récurrentes. Le transfert à l'opérateur est précédé d'un entretien de présentation (*pre-provision interview*) au cours duquel le conseiller de *Jobcentre plus* présente le dispositif au demandeur d'emploi et lui rappelle son caractère obligatoire. La prestation externalisée est d'une durée d'un an maximum, à l'issue de laquelle le demandeur d'emploi est de nouveau pris en charge par *Jobcentre plus*.

Le *Flexible New Deal* comprend un accompagnement renforcé et individualisé du demandeur d'emploi. Il peut comprendre des actions de recherche d'emploi, de préparation à l'embauche ou de réadaptation au milieu professionnel. Un plan d'action est établi entre le demandeur d'emploi et le prestataire, incluant des activités obligatoires, dont une expérience professionnelle d'au moins quatre semaines. Le non-respect du plan d'action peut donner lieu à sanction de la part de *Jobcentre plus*. En outre, les demandeurs d'emploi demeurent soumis à un pointage bimensuel auprès de *Jobcentre plus*.

Le prestataire définit librement les modalités de l'accompagnement et les actions proposées au demandeur d'emploi. Dans le cadre de cette approche de type « boîte noire » (*black box approach*), l'opérateur est uniquement évalué et rétribué sur les résultats obtenus en matière de retour à l'emploi.

Dans les faits, deux types d'offres de service apparaissent. D'après la première étude d'évaluation conduite en 2010 par le DWP²², les prestataires peuvent proposer un socle de prestation commun à tous les demandeurs d'emploi, complété de prestations spécifiques adaptées à certaines situations individuelles. Alternativement, les prestataires peuvent segmenter les demandeurs d'emploi dès leur arrivée en fonction de leur éloignement au marché du travail et leur proposer des actions plus personnalisées.

Les prestations fournies présentent de fortes similitudes d'un prestataire à l'autre. Les actions proposées comprennent généralement un diagnostic individuel, des formations visant à accroître la motivation et l'employabilité, des stages et expériences de travail, des prestations spécialisées, ainsi qu'un soutien sur le poste de travail après le retour à l'emploi.

²⁰ *New Deal 28-24, New Deal 25 plus, New Deal 50 plus, New Deal for Musicians, Employment Zone.*

²¹ Cf. Annexe 5.

²² S. Vegeris et al., *Jobseekers Regime and Flexible New Deal Evaluation : A report on qualitative research findings*, Department for Work and Pensions, Research Report n°706, 2010.

1.3.3.2. Les autres programmes externalisés, assez nombreux, sont ciblés sur des publics plus spécifiques

Le programme « **Chemins vers l'emploi** » (*Pathways to work*) est un programme d'accompagnement destiné aux bénéficiaires d'allocations d'invalidité ou de handicap²³. Expérimenté à partir d'octobre 2003 et généralisé sur l'ensemble du territoire national en avril 2008, il est géré par *Jobcentre plus* dans 18 districts et par des prestataires locaux privés (*providers*) dans le reste du pays. Les prestations incluent six entretiens obligatoires d'accompagnement et de placement en vue du retour à l'emploi (*work-focused interviews*), une assistance pour faire face à l'incapacité et à la maladie (*condition management programme*), une prime de retour à l'emploi.

Le programme « **Sentier de l'emploi** » (*Workpath*) est destiné à l'insertion professionnelle des personnes handicapées ou connaissant des problèmes de santé. Constitué de trois modules (*Access to work*, *Work preparation*, *Workstep*), il finance la préparation au retour à l'emploi et l'adaptation du lieu de travail en vue de l'accueil d'un travailleur handicapé.

Le programme des « **Zones d'emploi** » (*Employment Zones*) est réservé à un nombre limité de zones particulièrement affectées par le chômage de longue durée. Dans ces zones, le programme se substitue aux autres programmes de *Jobcentre plus*. Il est mis en œuvre par *Jobcentre plus* et différents partenaires locaux. Ce programme offre une prise en charge totalement individualisée des bénéficiaires. Il a vocation à être intégré dans le programme *Flexible New Deal*.

Le programme financé par le **Fonds social européen**, destiné aux chômeurs de longue durée ou subissant un obstacle à l'entrée sur le marché du travail, est également mis en œuvre par *Jobcentre plus* et des prestataires privés.

Le programme « **Progrès vers l'emploi** » (*Progress to work*) est destiné aux personnes ayant rencontré des difficultés liées à une addiction.

Les **centres d'accompagnement** (*programme centres*) sont gérés par des prestataires privés pour le compte de *Jobcentre plus*, offrant des services d'aide à la recherche d'emploi : accès à Internet, à des fournitures et des timbres, à des journaux, ainsi qu'à des modules de formation aux entretiens d'embauche ou aux entretiens téléphoniques.

1.3.4. Le recours à la sous-traitance, déjà important, devrait être accru et unifié par le nouveau gouvernement de coalition

Le recours à la sous-traitance est plus important au Royaume-Uni qu'en France ou en Allemagne, notamment en termes budgétaires. En 2009, 728 081 demandeurs d'emploi ont été suivis par un opérateur privé de placement (décompte détaillé en pièce jointe). La dépense annuelle de sous-traitance de prestations de placement est proche de 1 milliard de livres depuis 2005. Elle est significativement plus élevée qu'en France : en 2009, elle s'élève à 967 M€, contre 349 M€ en France.

Le gouvernement de coalition conservateur-libéral élu en mai 2010 a décidé d'étendre le recours à l'externalisation dans le cadre d'un programme d'accompagnement unique de l'ensemble des allocataires éloignés du marché du travail. Ce programme pour l'emploi (*Work Programme*), géré par des prestataires extérieurs et qui devrait être lancé à l'été 2011, se substituera à l'ensemble des dispositifs d'accompagnement existants, segmentés par publics. Il sera constitué d'un tronc commun unique mais permettra également une individualisation accrue du suivi des demandeurs d'emploi.

²³ Il s'agit des bénéficiaires de l'allocation d'emploi et de soutien (*Employment and Support Agency*), de l'allocation d'incapacité (*incapacity benefit*), de l'allocation de grave invalidité (*severe disablement allowance*).

Le recours aux opérateurs de placement devrait être accéléré. Le programme de coalition du 11 mai 2010 prévoit que les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail pourront être transférés immédiatement à un opérateur de placement et que les jeunes de moins de 25 ans devront l'être au plus tard après 6 mois de chômage.

2. Le pilotage et la rémunération des opérateurs privés de placement reposent de manière croissante sur leurs performances en matière de retour à l'emploi

2.1. En France, le pilotage des marchés de placement, effectué aux niveaux national et régional sur un nombre limité de prestataires, associe un contrôle des processus et une rémunération à la performance

2.1.1. La passation et la gestion des marchés sont assurées aux niveaux national et régional

Les marchés de sous-traitance de Pôle emploi sont définis au niveau national. La détermination des prestations, de leur contenu et des modalités de pilotage des prestataires est effectuée de manière centralisée, conduisant à des prestations standardisées sur l'ensemble du territoire.

Les appels d'offres sont réalisés au niveau de la région ou du bassin d'emploi. Dans le cadre des prestations « Trajectoire emploi » et « Licenciés économiques », 66 lots techniques et géographiques ont été définis, par prestation et par subdivision territoriale.

Le suivi du marché est principalement réalisé au niveau régional. Les directions régionales de Pôle emploi collectent les données d'activité des prestataires, contrôlent la réalité des prestations fournies, sur la base desquelles est versée la rémunération due à l'opérateur. Un suivi global des marchés est également effectué au niveau national ; l'évolution des volumes de demandeurs d'emploi orientés vers les prestations externalisées est analysée lors des réunions mensuelles des directeurs régionaux.

L'État opère de manière similaire pour la passation de ses propres marchés de sous-traitance : l'appel d'offres en vue du placement des jeunes bénéficiaires du contrat d'autonomie a été réparti en 35 lots territoriaux.

2.1.2. Le marché de l'accompagnement et du placement est limité à un nombre restreint de prestataires

Pôle emploi dispose d'un nombre limité de prestataires de services de placement. 23 opérateurs privés de placement ont été retenus dans le cadre du programme « Trajectoire emploi » et 17 dans le cadre du programme « Licenciés économiques » (Tableau 1).

Les principaux opérateurs de placement mobilisés dans le cadre des différents appels d'offres passés par Pôle emploi ou par l'État sont des entreprises d'intérim à dimension multinationales, telles qu'Addeco, Manpower, Randstad ou Synergie. L'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) assure également dans certaines régions des prestations d'aide à l'élaboration du projet professionnel.

Annexe X

Tableau 1 : Opérateurs de placement retenus dans le cadre des programmes « Trajectoire Emploi » et « Licenciés économiques »

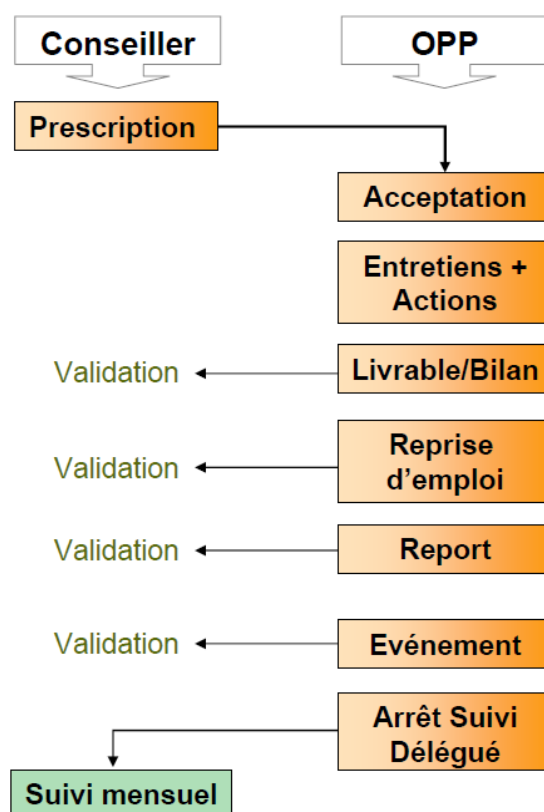
Régions	Trajectoire Emploi	Licenciés économiques
Alsace	Aefti	Bpi
Aquitaine	Afec	Aksis
	Manpower	Pbc
Auvergne	Ape (Adecco)	Afpa
Basse Normandie	Irfa	Var
Bourgogne	Manpower	Sodie
Bretagne	Catalys	Sodie
Centre	Sodie	Afpa
Champagne Ardennes	Ape (Adecco)	Arcades conseil
Corse	ID formation	Afpa
Franche Comté	Manpower	Afpa
Guadeloupe	Formates	Ccdc
Guyane	Activité Conseil BG Guyane	Activité Conseil BG Guyane
Haute Normandie	Manpower	Altédia
Île-de-France Ouest	Eurydice Partners	Eurydice Partners
	Sjt	Sodie
Île-de-France Est	Eurydice Partners	Eurydice Partners
	Sodei	Sodie
Île-de-France Sud Est	Manpower	Sodie
		Var
Ile-de-France Paris	Claf	Var
Languedoc Roussillon	Carrières formation conseil	Arcades conseil
		Carrières formation Conseil
Limousin	Var	Arcades Conseil
Lorraine	Cagip	Sodie
Martinique	Rele	Gidef
Midi Pyrénées	Gip Fcip Toulouse	Arcades Conseil
Nord Pas de Calais	ID formation	Sodie
	Sodie	Sodie
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Arcades conseil	Acs Consultants
	Initiatives	Initiatives
Pays de la Loire	Arcnam	C3 Consultants Atlantique
	Cifor ouest	
Picardie	Manpower	Pegase Conseil
Poitou Charente	Manpower	Sodei
Réunion Mayotte	Apsoi	Apsoi
Rhône Alpes	Ape (Adecco)	Sodie

Source : Pôle emploi.

2.1.3. Le pilotage des contrats combine un suivi détaillé du processus de prise en charge et une rémunération en fonction des résultats obtenus

Les opérateurs privés de placement sont astreints à certaines obligations dans le processus d'accompagnement. Dans le programme « Trajectoire emploi », les portefeuilles par conseiller des prestataires ne peuvent excéder 50 demandeurs d'emploi accompagnés. A l'issue de chaque phase de la prestation, le prestataire doit établir un livrable transmis à Pôle emploi pour validation (**Graphique 2**) et renseigner le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) partagé avec Pôle emploi.

Graphique 2 : Le suivi et le contrôle des prestations des OPP par Pôle emploi



Source : Pôle emploi.

Le renseignement par l'OPP du DUDE permet un suivi en temps réel de l'activité des prestataires. Le système interactif d'aide à la décision (SIAD), infocentre accessible aux conseillers de Pôle emploi, permet le suivi du nombre de demandeurs d'emploi transférés suivant les prestations. Il fournit également des restitutions détaillées sur le nombre d'entretiens réalisés par les OPP et les actions entreprises dans le cadre des différents programmes, ainsi que sur les retours à l'emploi déclarés.

La rémunération des prestataires est partiellement liée aux résultats obtenus en matière de retour à l'emploi. La moitié de la rémunération est versée en cours de prestation, à réception des livrables transmis par l'OPP. Le versement du reliquat est conditionné au retour à l'emploi du demandeur, selon des modalités différentes selon les programmes (Tableau 2).

**Tableau 2 : Le schéma de rémunération des OPP
dans les programmes « Trajectoire emploi » et « Licenciés économiques »**

Étape	Pourcentage de la rémunération versé	
	Programme « Trajectoire emploi »	Programme « Licenciés économiques »
Livraison des livrables de phase 1 et 2 en cours de prestation	50 %	50 %
Entrée en formation qualifiante	-	10 %
Placement en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée de 6 mois	25 %	25 % (15 % si précédé d'une entrée en formation qualifiante)
Maintien dans l'emploi sur une durée de 6 mois	25 %	25 %

Source : Pôle emploi.

2.2. En Allemagne, le pilotage des marchés de sous-traitance, effectué au niveau régional, associe rémunération de la performance et modulation des incitations en fonction du public suivi

2.2.1. La gestion des contrats de sous-traitance est semi-centralisée

La passation et le suivi des marchés sont gérés en régie et de manière semi-centralisée par les services régionaux de la *Bundesagentur für Arbeit*. Dans le cadre de la réforme de la *Bundesagentur für Arbeit* des lois Hartz et à la suite de plusieurs observations critiques de la cour fédérale des comptes (*Bundesrechnungshof*), la gestion des achats de prestations a été retirée aux agences locales de l'emploi en 2004 et transférée à un service central spécialisé (*BA-Servicehaus*), représenté dans chacune des directions régionales de la *Bundesagentur für Arbeit* au sein de centres d'achat régionaux (*Regionalen Einkaufszentren*) en charge de la passation des marchés.

Le processus de régionalisation de la fonction achats a visé à réduire les coûts des marchés, à améliorer la transparence des procédures et à libérer des effectifs opérationnels. Les sept directions régionales de la *Bundesagentur für Arbeit* gèrent aujourd'hui environ 180 appels d'offre. La réforme a probablement entraîné un mouvement de concentration sur le marché des sous-traitants, qui était particulièrement fragmenté et hétérogène avant 2004²⁴, mais cet aspect n'a pas pu être documenté.

Des critères de qualité de l'offre ont progressivement été introduits dans les spécifications des marchés d'accompagnement et de placement. La recherche du moins-disant en matière de prix a ainsi évolué vers un système de pondération de critères dans l'évaluation des offres, le prix représentant 60 % de la note et la qualité de l'offre 40 %.

En 2007 une expérimentation de l'allongement de la durée des contrats de sous-traitance de 12 à 36 mois a été conduite en vue d'améliorer la stabilité et la prévisibilité des programmes d'externalisation pour les opérateurs privés. Les résultats définitifs de l'évaluation associée à cette expérimentation ne sont pas définitivement connus à ce jour.

2.2.2. Les contrats de placement sont régis par un système d'autorégulation de la qualité et une rémunération à la performance, différenciée selon les caractéristiques des publics

La *Bundesagentur für Arbeit* a promu un dispositif d'assurance de la qualité à partir de normes minimales définies avec les représentants des opérateurs privés de placement. A la demande du Bundestag, et afin d'accroître la transparence de l'offre privée de placement et de prévenir les pratiques abusives, un ensemble de normes garantissant la fiabilité et la qualité des prestations offertes a été négocié avec les représentants du secteur. Ce dispositif, qui s'est substitué au régime d'autorisation en vigueur avant 2002, comporte trois ensembles de normes, portant sur la qualité et les capacités financières du prestataire, ses compétences en matière d'intermédiation et de connaissance du marché du travail, la qualité de la structure (protection des données, accessibilité, transparence). L'adhésion à ces normes est cependant facultative.

²⁴ En 2004, la délégation du placement à un tiers était réalisée par 584 prestataires. La prise en charge des bons de placement relève d'un nombre encore plus important de prestataires : ainsi, 72 000 bons ont été payés entre 2002 et 2004 à près de 12 000 prestataires de placement privés. Cf. P. Kaps, H. Schütz, *Privatisierung von Arbeitsvermittlungsdienstleistungen – Wundermittel zur Effizienzsteigerung ? Ein Bestandsaufnahme deutscher und internationaler Erfahrungen*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2007.

La Bundesagentur für Arbeit a adopté en outre des systèmes d'intéressement des prestataires différents selon les dispositifs, incluant généralement une prise en compte des résultats en matière de retour à l'emploi. Le paiement des bons de placement, effectué en deux tranches de 1 000 ou 1 500 euros, est entièrement subordonné au retour à l'emploi, le premier paiement intervenant après une période de six semaines en emploi, le second, six mois suivant le retour à l'emploi. La rémunération des prestataires de la délégation du placement combine indemnisation forfaitaire et prime lors du retour à l'emploi. Dans certains cas, un système de malus a également été introduit, visant à pénaliser le prestataire lorsque les objectifs de retour à l'emploi ne sont pas atteints.

Afin de prévenir les effets d'éviction des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail, un dispositif de rémunération modulée en fonction du public suivi a été mis en œuvre. Dans le cadre du dispositif de la délégation du placement à un tiers, la rémunération intervenait uniquement lors du retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi de moins de six mois, mais comprenait un acompte forfaitaire pour les chômeurs de longue durée. En ce qui concerne les bons de placement, une majoration de la rémunération a été introduite en 2008 à hauteur de 500 euros pour les chômeurs de longue durée ou les chômeurs handicapés.

2.3. Au Royaume-Uni, le ministère du travail et des retraites tend à un pilotage centré sur les résultats dans le cadre de programmes plus standardisés

2.3.1. Le ministère du travail et des retraites poursuit une stratégie de structuration du marché de l'accompagnement et du placement des demandeurs d'emploi

Le ministère du travail et des retraites (DWP) a établi une stratégie de développement et de structuration du marché de la sous-traitance, afin d'assurer la pérennité et la qualité de l'offre de service privée en matière d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi. La stratégie de contractualisation (*commissioning strategy*) publiée par le DWP en 2008 appelle de ses vœux l'émergence d'un marché robuste et pérenne de sous-traitants (*stable core of reliable providers*) susceptible de fournir durablement des services de qualité (Encadré 5).

Encadré 5 : La stratégie de contractualisation du ministère du travail et des retraites de février 2008

Le DWP a publié en février 2008 une nouvelle stratégie de contractualisation (*commissioning strategy*) fournissant un cadre aux marchés de sous-traitance du placement passés par le ministère.

La nouvelle stratégie a pour objectif l'amélioration des relations contractuelles avec les fournisseurs et l'amélioration de la performance des programmes et services externalisés.

La stratégie établit sept lignes directrices :

- le développement d'un marché robuste de sous-traitants primaires au niveau régional, notamment par l'allongement de la durée des contrats ; ces sous-traitants primaires sont responsables de l'animation de chaînes de sous-traitants ;
- l'accompagnement du développement d'un marché dynamique de sous traitants locaux et de chaînes intégrées de sous-traitance ; un code de bonnes pratiques (*code of conduct*) régissant les liens entre sous-traitants primaires et sous-traitants secondaires est introduit ;
- le contrôle des capacités de prise en charge et de production des opérateurs ;
- la non interférence dans les processus de prise en charge du sous-traitant (*black-box approach*) et un suivi et une rémunération des prestataires ciblés sur les résultats, notamment le retour à l'emploi des bénéficiaires ;
- le suivi et le contrôle de la performance du prestataire ;
- le développement d'une expertise interne au ministère en matière de sous-traitance et de

partenariat ;

- la prise en compte du point de vue de l'utilisateur.

La stratégie a été mise en application dans le programme *Flexible New Deal*, dont la première phase a été lancée en octobre 2009. Elle a été évaluée dans une étude parue en 2010.

Le développement de la sous-traitance a conduit à une multiplication des prestataires et à une offre hétérogène difficile à piloter. Ainsi, en 2008, le DWP avait établi 1 419 contrats de sous-traitance de services de retour à l'emploi avec 580 sous-traitants.

Afin de rationaliser le processus de contractualisation, le DWP a encouragé le développement de chaînes intégrées de sous-traitants gérées par un sous-traitant chef de file (*prime contractor*). La stratégie de sous-traitance de 2008, faisant suite aux spécifications des marchés du *New Deal* et des *Employment Zones*, prévoit l'identification d'un nombre restreint de sous-traitants principaux (*top tier prime contractors*) au niveau régional et local, avec lesquels le ministère pourrait traiter directement, et qui pourraient sous-traiter à leur tour une partie des prestations dont ils auraient la charge. Ils sont appelés à adopter un code de bonne conduite proposé par le DWP, qui définit des bonnes pratiques en matière de relation avec les sous-traitants secondaires.

Les sous-traitants primaires sélectionnés doivent satisfaire aux exigences de taille et de capacité définies par le ministère. Les conditions d'éligibilité (*capability framework*) incluent la solidité financière de l'opérateur, sa capacité à traiter avec d'autres opérateurs sous-traitants, sa gestion de la chaîne d'approvisionnement et sa notoriété locale, ainsi que la fiabilité de son système d'information et de *reporting*.

En outre, dans le cadre du *Flexible New Deal*, les sous-traitants primaires bénéficient de contrats plus longs leur garantissant une visibilité financière à moyen terme. Les contrats de sous-traitance sont conclus sur une période de 5 ans et donnent lieu à une rémunération d'environ 10 millions de livres (12 millions d'euros) par an. Les sous-traitants du *Flexible New Deal* ont ainsi été en mesure d'investir de 2 à 6 millions de livres depuis la conclusion des marchés en 2009.

Les premiers travaux d'évaluation du *Flexible New Deal* confirment la structuration de chaînes de sous-traitance. La majorité des sous-traitants primaires du *Flexible New Deal* recourent à un mode de prestation hybride, partiellement assuré en régie et partiellement externalisé à des sous-traitants secondaires, qui sont généralement spécialisés dans l'accompagnement de publics spécifiques (minorités ethniques, parents isolés, sans domiciles fixes, personnes sortant de prison) ou rencontrant des difficultés spécifiques (alcoolisme et addictions, surendettement). Moins fréquemment, les sous-traitants primaires assurent eux-mêmes l'ensemble des prestations, ou au contraire en sous-traitent l'intégralité²⁵.

²⁵ S. Vegeris et al., *Jobseekers Regime and Flexible New Deal Evaluation : A report on qualitative research findings*, Department for Work and Pensions, Research Report n°706, 2010.

2.3.2. Les marchés de sous-traitance, qui font l'objet d'études d'impact préalables, sont désormais centrés sur les performances en matière de retour à l'emploi

Le lancement des programmes de sous-traitance par le DWP est soumis à une étude d'impact et une expérimentation, dont les résultats ne sont cependant pas toujours pris en compte. Ainsi, le programme *Pathways to work* a fait l'objet d'une expérimentation dont les résultats, connus en 2006, ont été jugés globalement satisfaisants, quoique non totalement décisifs. Le lancement du marché de sous-traitance a été accompagné d'une expertise de l'agence nationale des marchés publics (*Office of Government Commerce*)²⁶, qui a émis un avis réservé sur l'opportunité d'une sous-traitance du programme²⁷.

Le pilotage et l'évaluation des contrats de sous-traitance ont longtemps mis l'accent sur les obligations de moyens. La responsabilité du placement du chômeur incombe alors pleinement à l'opérateur, dont les prestations et le processus de prise en charge demeurent cependant strictement définis par le contrat de sous-traitance, conduisant à des prestations standardisées.

Ce schéma a été utilisé pour le programme *Pathways to work*, destiné à l'insertion professionnelle des personnes souffrant d'incapacités. L'évaluation conduite par le DWP a conclu à une efficacité limitée de ce type de sous-traitance, en raison du manque de souplesse du contrat, qui n'a pas permis une adaptation des prestations aux besoins individuels des demandeurs d'emploi.

Le pilotage du DWP privilégie désormais une rémunération du prestataire sur les résultats en termes de retour à l'emploi. La rémunération des prestataires est généralement fractionnée. Elle comprend un acompte forfaitaire couvrant les frais de gestion, la part principale de la rémunération étant versée après le retour à l'emploi du bénéficiaire (Encadré 6).

²⁶ L'agence nationale des marchés publics (*Office of Government commerce*) est une agence indépendante rattachée au ministère des finances (*HM Treasury*), qui assure la coordination des marchés publics et des achats de l'État, assiste les ministères dans la conduite de projets et contribue à optimiser la gestion du patrimoine immobilier de l'État. L'agence a été intégrée le 15 juin 2010 à la direction de l'efficacité et de la réforme (*Efficiency and Reform group*) placée auprès du premier ministre.

²⁷ National Audit Office, *Support to incapacity benefits claimants through Pathways to Work*, mai 2010.

Encadré 6 : La rémunération orientée vers les résultats des prestataires du SPE au Royaume-Uni

Dans la version initiale du *Flexible New Deal* (2008), la rémunération des prestataires devait être répartie en trois paiements distincts. Un acompte forfaitaire de 20 % du montant est versé au début de la prise en charge au titre des frais de gestion, 50 % après une période de treize semaines en emploi et 30 % après 26 semaines. Ce mode de rémunération a cependant été revu en janvier 2009 en raison de la crise économique, le montant de l'acompte forfaitaire a alors été porté à 40 % du montant total.

Dans le programme *Pathways to work* destiné aux personnes souffrant d'un handicap ou d'une invalidité, la rémunération inclut un acompte pour frais de gestion de 30 % du montant total du contrat, dont le versement est fractionné mensuellement tout au long de la prestation. 50 % de la rémunération sont attribués lors du retour à l'emploi. Enfin, 20 % de la rémunération sont versés lorsque le bénéficiaire demeure en emploi au minimum 16 heures par semaine, pendant au moins 13 semaines dans les 26 semaines suivant le retour à l'emploi.

Dans ce cadre, les processus de prise en charge font l'objet d'un cadrage minimal, l'opérateur disposant d'une marge discrétionnaire importante sur les moyens mis en œuvre (*black-box approach*). Les spécifications du cahier de charges du *Flexible New Deal* prévoient un diagnostic initial des besoins du demandeur d'emploi, un contact au minimum bimensuel, ainsi que l'établissement d'un plan d'action. Le demandeur d'emploi devra se voir proposer une activité en lien avec le retour à l'emploi d'au moins quatre semaines. Le prestataire est libre de prendre en charge lui-même les demandeurs d'emploi ou d'en déléguer le suivi à un sous-traitant secondaire.

2.3.3. L'évaluation de la mise en œuvre du marché et des performances de l'opérateur repose sur un dispositif de suivi élaboré

Le ministère réalise un suivi de la mise en œuvre des programmes de sous-traitance une fois les marchés conclus. La mise en œuvre du programme *Pathways to work* a donné lieu à quatre points d'étape (*project management reviews*), dont trois ont été réalisés par des experts extérieurs²⁸.

En outre, le ministère exerce un droit de regard sur la performance des sous-traitants.

Dans le cadre du *Flexible New Deal*, le suivi des prestataires comprend un suivi d'indicateurs de performance par collecte de données d'activité et de gestion (*management information*). La saisie des données est effectuée directement par les prestataires dans un système d'information spécifique disposant d'une interface en ligne (*Provider Referrals and Payment – PraP*). Les indicateurs collectés portent sur les performances du prestataire en matière de capacité et de qualité (Encadré 7). La qualité des prestations offertes et la fiabilité des systèmes d'information des prestataires sont auditées par des organismes publics indépendants²⁹.

²⁸ National Audit Office, *Support to incapacity benefits claimants through Pathways to Work*, mai 2010.

²⁹ Il s'agit d'Ofsted, agence publique indépendante, spécialisée dans l'audit et l'inspection des établissements scolaires. L'agence compétente au Pays de Galle est Estyne.

Encadré 7 : Les indicateurs de performance applicables aux prestataires du *Flexible New Deal*

La stratégie de contractualisation (*Commissioning strategy*) de 2008 prévoit un pilotage des marchés de sous-traitance par la performance, selon quatre critères principaux : les résultats obtenus, l'efficacité de la gestion, la qualité des prestations et la satisfaction de l'utilisateur.

Dans le cadre de la première phase du *Flexible New Deal*, les prestataires sont évalués selon trois indicateurs de performance :

- Taux de participants accédant à l'emploi pendant 13 semaines ; l'objectif est fixé à 55 % ;
- Taux de participants accédant à l'emploi durable, c'est-à-dire un emploi occupé pendant au moins 26 semaines sur une période de 30 semaines ; l'objectif est fixé à 50 % ;
- Taux de participants ayant connu, à la sortie du programme, une expérience professionnelle d'au moins quatre semaines dans le cadre du programme ; l'objectif est fixé à 95 %.

Le ministère contrôle la réalité des retours à l'emploi déclarés par le sous-traitant. Le prestataire doit conserver des preuves matérielles des retours à l'emploi. En complément, le ministère effectue des vérifications par sondage, sur environ 10 % des retours à l'emploi déclarés.

Les prestataires sont également astreints à une démarche annuelle d'auto-évaluation. L'auto-évaluation annuelle (*self-assessment review*), dont les résultats sont communiqués au ministère, inclut une description de l'environnement de travail de l'opérateur et de son offre de service, une évaluation de ses atouts et de ses marges d'amélioration. L'opérateur s'appuie sur une grille d'évaluation chiffrée fournie par le ministère. L'auto-évaluation donne lieu à un plan d'action (*development plan*) pour la période à venir.

Le DWP a envisagé la création d'un système de cotation publique des opérateurs (*star-ratings system*) ayant vocation à guider le choix des usagers. Ce dispositif repose sur un indicateur synthétique incluant, pour 70 % de la note, les performances en matière de retour à l'emploi, pour 20 % la qualité des prestations offertes, le respect d'autres engagements contractuels pour 10 %. Ce système n'est cependant plus disponible à ce jour.

Le nouveau gouvernement de coalition souhaite approfondir le dispositif de rémunération à la performance. Dans le cadre du futur programme unique d'externalisation, l'évaluation et la rémunération des prestataires seront substantiellement liées à leurs performances en matière de retour à l'emploi et aux économies générées par la réduction de la durée de versement des indemnités chômage.

3. La plupart des évaluations conduites dans les trois pays mettent en évidence les performances limitées des opérateurs privés de placement en matière de retour à l'emploi par rapport aux opérateurs publics

Les programmes de recours aux OPP ont fait l'objet de nombreuses évaluations dans les trois pays étudiés, notamment en Allemagne et au Royaume-Uni, dans une moindre mesure en France.

Trois revues détaillées des travaux d'évaluation conduits en France, en Allemagne et au Royaume-Uni sur les programmes de sous-traitance de l'accompagnement et du placement des demandeurs d'emploi sont proposées dans des fiches jointes à cette annexe.

3.1. En France, l'évaluation du dispositif « Cap vers l'entreprise » a conduit à une appréciation mitigée de la performance des OPP

Les travaux d'évaluation des dispositifs d'accompagnement sous-traités disponibles en France sont moins nombreux qu'au Royaume-Uni ou en Allemagne (fiche n°1). Cette situation tient au caractère récent de la disparition du monopole du placement de l'opérateur public. A ce jour, seule une étude a comparé de manière rigoureuse l'efficacité des programmes d'accompagnement des OPP avec le suivi assuré par l'opérateur public.

Les programmes les plus récents de sous-traitance, notamment les parcours « Licenciés économiques » et « Trajectoire », devraient faire l'objet d'une évaluation complète de l'efficacité en matière de retour à l'emploi, de l'efficacité des dispositifs, ainsi que de la capacité d'innovation et de la pertinence des prestations proposées par les prestataires. Un protocole d'évaluation des deux programmes a été présenté en ce sens au conseil d'administration de Pôle emploi du 5 novembre 2009. Les travaux d'évaluation devraient aboutir à la fin de l'année 2010.

Unique étude disponible à ce jour³⁰, l'évaluation comparée des dispositifs d'accompagnement renforcé conduits parallèlement par l'ANPE et les OPP en 2007 et 2008 a conclu que l'efficacité des prestataires privés en matière de retour à l'emploi était inférieure à celle de l'accompagnement de l'ANPE. Cette étude, qui a employé un protocole d'expérimentation contrôlée³¹, a démontré que les programmes d'accompagnement renforcés, quels que soient leurs prestataires (ANPE ou OPP), avaient eu un impact positif sur le retour à l'emploi des bénéficiaires.

Le dispositif d'accompagnement géré par l'ANPE, intitulé « Cap vers l'entreprise », est parvenu à accroître le taux de retour à l'emploi de deux points de plus que les programmes d'accompagnement renforcé gérés par les OPP, six mois après le début de la période de chômage. L'accompagnement de l'ANPE a également eu un impact plus important dans la réduction de la durée du chômage.

Une étude complémentaire de la DARES sur les mêmes programmes met en évidence une moindre capacité des OPP à fournir des offres d'emploi appropriées, même si les prestations d'accompagnement sont plus innovantes. Ce résultat suggère que l'offre de services de l'opérateur public bénéficie d'économies d'échelle procurées par son réseau, tant en matière de prospection du marché du travail que de fournitures de prestations d'accompagnement standardisées. Ce potentiel de collecte d'offres pourrait cependant être plus largement mis à disposition du grand public et des opérateurs, dans le cadre d'une diffusion plus large des offres d'emploi.

Ces résultats pourraient être nuancés par l'évaluation en cours du marché d'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi³². Les premiers résultats de cette étude mettent en évidence un impact positif mais modéré de l'accompagnement par des prestataires privés, la probabilité de retour à l'emploi durable huit mois après l'entrée dans le dispositif augmentant de cinq points.

³⁰ L. Behaghel, B. Crepon, M. Gurgand, *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise*, Crest, J-Pal, Ecole d'économie de Paris, septembre 2009.

³¹ Il est à noter cependant que l'Unédic, commanditaire de cette évaluation, n'en a pas endossé les conclusions, et que le protocole d'expérimentation a l'objet de remarques méthodologiques de la Cour des comptes.

³² B. Crépon, E. Duflou et al., *Le marché d'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par des opérateurs privés de placement : premiers résultats*, DARES, Crest, J-Pal, 2010.

3.2. En Allemagne, des évaluations concordantes ont démontré l'efficacité relative du dispositif de bons de placement mais sont plus critiques sur les autres dispositifs

En Allemagne, les travaux d'évaluation des programmes de placement sous-traités sont à la fois nombreux et dotés d'une méthodologie robuste (fiche n°2). L'institut de recherche sur le marché du travail (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung*), rattaché à la *Bundesagentur für Arbeit* mais jouissant d'une pleine indépendance scientifique, a évalué à plusieurs reprises les dispositifs d'externalisation du placement existant en Allemagne. Ces travaux incluent une analyse économétrique d'impact en matière d'intégration du marché du travail, avec contrôle par groupe témoin, ne bénéficiant pas d'une prestation externalisée. En outre, le gouvernement fédéral a proposé en 2006 une évaluation des programmes de sous-traitance dans le cadre de l'évaluation des réformes Hartz.

Le dispositif des bons de placement (*Vermittlungsgutschein*) a un impact vraisemblablement positif sur le retour à l'emploi des bénéficiaires. Trois études sur les quatre recensées évoquent un effet positif, une étude estimant que l'effet est marginal.

Les bons de placement n'ont cependant pas rencontré le succès escompté et sont peu utilisés par les demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Entre 700 000 et 800 000 bons de placement ont été distribués annuellement, mais moins de 10 % d'entre eux ont été effectivement utilisés (entre 50 000 et 68 000 par an). Les personnes ayant bénéficié d'un retour à l'emploi grâce à l'accompagnement des prestataires privés sont généralement les plus proches du marché du travail ; les demandeurs d'emploi plus âgés ou handicapés y recourent moins fréquemment. L'utilisation des bons, qui requiert une prospection du marché des prestataires, est en effet peu aisée pour les demandeurs d'emploi en difficulté³³.

Selon les études consultées, la délégation du placement à un prestataire extérieur par prescription des agences de l'emploi a eu en revanche un effet négatif sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi transférés dans les premières années du dispositif. Cette conclusion a été reconnue par le gouvernement fédéral dans son rapport d'évaluation des lois Hartz en 2006.

Le dispositif de délégation du placement à un tiers a été refondu en conséquence. Cette évaluation a conduit à une mise en retrait du dispositif, le paragraphe 37 du troisième livre du code du droit social (SGB III) ayant été abrogé le 1^{er} janvier 2009. La prescription du placement par un prestataire demeure possible, mais est intégrée dans une palette d'instruments d'activation et d'intégration professionnelle (*Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung*) qui sont mis à la disposition du conseiller, prévus au paragraphe 46 du même code. La délégation du placement n'apparaît plus de manière explicite dans le texte de loi, ni dans les documents budgétaires de la *Bundesagentur für Arbeit*.

³³ L'absence d'information et d'évaluation par la *Bundesagentur für Arbeit* de la qualité des prestations fournies par les divers prestataires constitue vraisemblablement un frein à l'utilisation de ces bons par les demandeurs d'emploi.

3.3. Au Royaume-Uni, l'évaluation de la sous-traitance parvient à des conclusions ambivalentes sur l'efficacité de la sous-traitance des services de placement

Pour justifier l'extension de la sous-traitance du placement et la création du *Flexible New Deal*, le DWP a recouru à des études de benchmark sur la performance de la sous-traitance à l'étranger. Ces travaux³⁴ mettaient en évidence les performances excellentes obtenues par les programmes de sous-traitance conduits dans le Wisconsin en matière de retour à l'emploi et de diminution des dépenses d'indemnisation, où le nombre d'allocataires a diminué de 80 % en trois ans, ou en Australie, où le coût du placement a été réduit de moitié. Le gouvernement s'est également appuyé sur les résultats enregistrés aux Pays-Bas, où la sous-traitance du placement aurait accru le retour à l'emploi des usagers de 10 %³⁵.

Le gouvernement n'a cependant pu s'appuyer sur aucun résultat déterminant concernant les programmes de sous-traitance britanniques, ce qu'ont constaté le Parlement britannique et le *National Audit Office*. Dans un rapport consacré au *Flexible New Deal*³⁶, la Chambre des communes soulignait que la position du DWP n'était soutenue par aucune évaluation fiable des résultats obtenus par les programmes d'externalisation conduits au Royaume-Uni. De fait, lors d'une audition parlementaire en décembre 2008, le ministre du travail et des retraites admettait qu'il n'existait pas de preuve claire de l'efficacité supérieure des opérateurs privés par rapport à l'opérateur public. En réponse, la chambre des communes invitait le ministre à étayer son analyse par des éléments de preuve empiriques plus convaincants.

De même, dans un rapport d'évaluation sur le programme *Pathways to work*, le *National Audit Office* invitait le ministère à ne mettre en œuvre des programmes de sous-traitance que sur la base d'éléments de preuve clairs et robustes, et en les dotant de dispositifs de suivi et d'évaluation consistants³⁷.

De fait, si les travaux d'évaluation des différents programmes d'accompagnement du *New Deal* sont nombreux (fiche n°3), ceux-ci sont principalement qualitatifs et ne permettent pas d'attester l'efficacité supérieure des opérateurs privés en matière de retour à l'emploi. La quasi-totalité des programmes d'accompagnement mis en œuvre dans le cadre du *New Deal* ont fait l'objet d'évaluations, mais celles-ci incluent rarement une méthodologie économétrique ; certaines ne quantifient pas le retour à l'emploi des bénéficiaires.

Le *National Audit Office*, dans le cadre d'un bilan coût-avantage (*value-for-money study*) a mis en évidence l'efficacité faible voire négative du programme d'accompagnement externalisé « Chemins vers l'emploi » (*Pathways to work*) destiné aux demandeurs d'emploi bénéficiant de l'allocation d'incapacité (*incapacity benefit*). Cette étude a estimé que le coût élevé du dispositif (3 302 € par participants) n'était pas compensé par une augmentation suffisante du retour à l'emploi. Cette étude ne permet pas à elle seule de tirer des conclusions négatives sur l'ensemble des programmes externalisés. Il conviendrait pour cela de bénéficier d'un nombre suffisant d'études coût-avantage, menées sur différents dispositifs.

³⁴ *Paying for Success : How to make contracting out work in employment services*, Policy Exchange, 2008.

³⁵ Cf. le questionnaire concernant le Pays-Bas annexé au rapport.

³⁶ *DWP's Commissioning Strategy and the Flexible New Deal*, deuxième rapport de la commission du travail et des retraites, Chambre des communes, 2008.

³⁷ *National Audit Office, Support to incapacity benefits claimants through Pathways to Work*, mai 2010.

Les travaux mettent en évidence des difficultés opérationnelles récurrentes du fait d'un manque de coordination entre *Jobcentre plus* et ses prestataires. L'orientation du demandeur d'emploi vers un sous-traitant est rendue difficile en raison d'un déficit d'information des conseillers de *Jobcentre plus* sur les prestations fournies. La duplication de certaines étapes de la prise en charge, notamment la phase de diagnostic individuel, constitue une perte d'efficacité globale.

L'organisation du secteur de la sous-traitance laisse apparaître certaines insuffisances. Les rapports d'évaluation font état d'un partage de risque inéquitable entre les sous-traitants principaux et les sous-traitants secondaires, à qui sont transférés les publics les plus éloignés de l'emploi. En outre, une forte rotation du personnel d'accompagnement est souvent observée.

La pertinence des programmes d'externalisation rémunérés à la performance est également discutée, notamment du fait de l'éviction des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. Une étude de benchmark réalisée en 2009 sur trois pays (Australie, Royaume-Uni, États-unis) commandée par le DWP conclut que l'efficacité de contrats incluant une incitation économique à la performance demeure contestée³⁸. Si les études collectées montrent qu'en règle générale, ces programmes améliorent les chances de retour à l'emploi des participants de 5 à 10 %, l'auteur estime difficile d'identifier l'impact réel du programme par rapport à d'autres facteurs.

L'objectif de retour à l'emploi imposé par le contrat favorise la sélection des demandeurs d'emploi par les prestataires, conduisant à l'éviction (*creaming and parking*) des chômeurs en les plus en difficulté. Pour cette raison, l'auteur préconise la mise en œuvre de dispositifs de segmentation des publics externalisés, permettant de moduler les objectifs en fonction de leur éloignement au marché du travail.

³⁸ D. Finn, *Differential pricing in contracted out employment programmes: Review of international evidence*, Department for Work and Pensions, Research report n°564, 2009.

FICHE N°1 – REVUE DES EVALUATIONS DE LA SOUS-TRAITANCE DES SERVICES D'ACCOMPAGNEMENT ET DE PLACEMENT EN FRANCE

Les études d'évaluation des programmes de sous-traitance du placement sont peu nombreuses en France, en raison de la libéralisation récente de ce marché. Seul un programme a fait l'objet d'une évaluation complète à ce jour. D'autres travaux d'évaluation portant sur les programmes de sous-traitance plus récents sont en cours.

1. Évaluation des programmes expérimentaux d'accompagnement renforcé conduits par l'ANPE (« Cap vers l'entreprise ») et les opérateurs privés de placement

1.1. Évaluation du Crest – 2008

L. Behaghel, B. Crepon, M. Gurgand, *Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise*, Crest, J-Pal, Ecole d'économie de Paris, septembre 2009.

- Contexte de l'étude

Deux dispositifs expérimentaux d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi ont été déployés en 2007 et 2008, l'un conduit par l'ANPE (Cap vers l'entreprise), l'autre conduit par l'Unédic, qui a délégué l'activité de placement à des opérateurs privés de placement (OPP).

- Méthodologie

Ces deux dispositifs, conduits simultanément sur une population de chômeurs semblable (demandeurs d'emploi indemnisés), permettaient une comparaison rigoureuse de l'efficacité relative de la prise en charge par l'opérateur public et par les OPP.

L'évaluation repose sur la comparaison de l'impact relatif des dispositifs sur deux groupes comparables, selon un protocole d'expérimentation contrôlée avec tirage aléatoire des bénéficiaires observés.

Cette évaluation a suscité des réserves à l'Unédic, qui n'en a pas endossé les conclusions. Le protocole d'évaluation avait fait l'objet de remarques méthodologiques de la Cour des comptes¹.

¹ Rapport public 2008 (Insertion *L'évolution des structures et des services aux demandeurs d'emploi*). Les interrogations de la Cour portaient sur les difficultés liées à la montée en charge des dispositifs et aux critères retenus par l'Unédic et l'ANPE pour identifier les populations susceptibles d'être orientées vers les programmes évalués. La méthodologie d'expérimentation contrôlée utilisée par l'équipe du CREST est cependant très précisément décrite dans l'étude publiée en 2009.

- Principales conclusions

Les deux dispositifs accélèrent le retour à l'emploi des bénéficiaires. Le programme « Cap vers l'entreprise » (CVE), conduit par l'ANPE, présente toutefois de meilleurs résultats que l'accompagnement par les OPP en matière de retour vers l'emploi. Le taux de retour vers l'emploi six mois après l'entrée au chômage est augmenté de neuf points dans le cas de l'accompagnement de l'ANPE, contre 4,2 points pour les OPP. Sur un territoire identique, où la comparaison est la plus pertinente, l'impact du dispositif CVE est de 8,5 points six mois après l'entrée au chômage, contre 6,4 points pour les OPP.

Le dispositif CVE diminue plus fortement la durée de chômage. Le programme CVE a permis de réduire de 15 à 19 jours la durée annuelle d'inscription sur les listes des demandeurs d'emploi, soit une diminution de 7 %. La réduction de durée du chômage se limite à 4 jours pour les OPP, chiffre qui n'est pas significatif statistiquement.

Du fait du coût plus élevé de la prise en charge par les OPP, il est vraisemblable que le rapport coût/avantage de cet accompagnement soit favorable au dispositif CVE. Le programme CVE entraîne une diminution des dépenses d'indemnisation dont l'ordre de grandeur se situe entre 6 % et 8 %.

- Analyse

Plusieurs hypothèses sont avancées pour expliquer l'efficacité supérieure de l'accompagnement de l'ANPE sur celui des OPP dans cette évaluation :

- ♦ une émulation a pu être créée par la mise en concurrence, ce que pourrait attester des résultats relativement meilleurs pour le dispositif CVE lorsqu'il est géographiquement conjoint à un programme OPP ;
- ♦ le personnel des OPP pourrait être moins qualifié, car nouvellement recruté pour les besoins du marché ;
- ♦ la capacité des OPP à prospecter les offres d'emploi et à mobiliser les employeurs pourrait être inférieure à celle de l'ANPE ;
- ♦ les incitations économiques des contrats valorisaient principalement le retour à l'emploi durable et étaient moins favorables à un retour immédiat à l'emploi.

Cette étude conclut que les résultats observés chez les OPP sont cohérents avec les incitations économiques introduites dans les contrats. Une réflexion doit être conduite sur l'évolution de la structure des contrats passés avec ces opérateurs.

1.2. Évaluation de la DARES – 2009

C. Gratadour, « Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unedic et de l'ANPE : contenu des accompagnements et opinion des bénéficiaires », *Premières synthèses*, DARES, n°41-2, octobre 2009.

- Contexte de l'étude

La DARES a conduit une enquête sur les bénéficiaires des dispositifs d'accompagnement renforcés « Cap vers l'entreprise » et OPP en parallèle de l'évaluation conduite par le Crest.

- Méthodologie

L'étude repose sur une enquête par entretien téléphonique auprès de demandeurs d'emploi orientés aléatoirement vers un dispositif d'accompagnement, renforcé (OPP, CVE) ou classique.

- Principales conclusions

Les demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement renforcé sont effectivement pris en charge plus rapidement et de manière plus intensive que les demandeurs d'emploi recevant un accompagnement classique. Les entretiens avec un conseiller sont plus fréquents, intervenant plusieurs fois par mois pour 60 % des bénéficiaires, contre 40 % des demandeurs d'emploi suivant un accompagnement classique. Ainsi, la satisfaction des demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement renforcé est plus élevée que celle des demandeurs d'emploi recevant un accompagnement classique.

Les bénéficiaires du dispositif CVE de l'ANPE ont reçu davantage d'offres d'emploi et les demandeurs d'emploi ont jugé ces offres davantage en adéquation avec leurs attentes. La satisfaction des demandeurs d'emploi suivis par les OPP ne se distingue pas de celle des demandeurs d'emploi suivis dans un parcours classique de l'ANPE.

Les OPP ont développé davantage d'actions d'appui méthodologique à la recherche d'emploi. Des pratiques innovantes ont pu être identifiées, telles que l'organisation de simulation d'entretiens d'embauche. Le contenu de l'accompagnement renforcé de l'ANPE ne fait pas apparaître de différence significative avec l'accompagnement classique, les conseillers de l'ANPE ayant dans tous les cas accès à une palette large de prestations.

2. Évaluation du marché d'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi

B. Crépon, E. Duflo et al., <i>Le marché d'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par des opérateurs privés de placement : premiers résultats</i> , DARES, Crest, J-Pal, 2010.

- Contexte de l'étude

Le ministère en charge de l'emploi a lancé au début de l'année 2007 un marché public de prestation d'insertion dans l'emploi à destination des jeunes diplômés demandeurs d'emploi. Dans le cadre de ce programme, 10 000 jeunes diplômés ayant validé un diplôme de niveau Bac+2 minimum, d'âge inférieur à trente ans et faisant l'expérience d'une situation persistante de chômage, ont été confiés à des opérateurs privés de placement (OPP).

- Méthodologie

L'étude évalue économétriquement l'impact du programme de sous-traitance selon un protocole d'expérimentation avec groupe de contrôle.

- Principales conclusions

Le programme d'accompagnement a un impact positif et modéré sur les jeunes qui n'étaient pas en emploi initialement. Huit mois après l'entrée dans le dispositif, les jeunes ayant bénéficié de l'accompagnement par un prestataire privé voient leur probabilité d'entrée dans l'emploi augmenter de quatre points par rapport au groupe de contrôle. La probabilité d'entrée dans un emploi durable (emploi de plus de six mois) augmente de 5 points.

En revanche, le dispositif n'a pas d'effet sur les jeunes initialement en emploi.

FICHE N°2 - REVUE DES EVALUATIONS DE LA SOUS-TRAITANCE DES SERVICES D'ACCOMPAGNEMENT ET DE PLACEMENT EN ALLEMAGNE

Les études d'évaluation des programmes de sous-traitance du placement mentionnées sont principalement réalisées par l'institut de recherche sur le marché du travail (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung* - IAB), rattaché à la *Bundesagentur für Arbeit* et dont il évalue les programmes.

Cette fiche présente une revue sélective des travaux d'évaluation conduits, en privilégiant les études les plus récentes ou les plus significatives. D'autres travaux sont disponibles sur le site de l'IAB, qui dispose d'une rubrique dédiée à la question de la privatisation du placement¹.

1. Évaluations globales des programmes de sous-traitance de l'accompagnement et du placement

1.1. Rapport sur les instruments de la politique de l'emploi des réformes Hartz

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, <i>Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht 2006</i> , 2006.

- Contexte de l'étude

A la demande du parlement, le ministère du travail et des affaires sociales a procédé à l'évaluation des réformes introduites par les lois de modernisation des instruments du marché du travail (*Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*), dites réformes Hartz.

- Méthodologie

L'évaluation du gouvernement s'appuie sur une revue des études quantitatives réalisées à la date du rapport.

- Principales conclusions

Les bons de placement ont un effet positif sur le délai de retour à l'emploi. L'utilisation d'un bon de placement conduit à raccourcir la durée de chômage d'environ quatre mois. Contestant des travaux antérieurs, le rapport affirme que les bons de placement améliorent également les chances de retour à l'emploi. Cependant, l'accès aux prestataires est rendu complexe pour le demandeur d'emploi, qui ne dispose pas d'information suffisante sur les caractéristiques et les performances des prestataires disponibles.

En revanche, la délégation du placement à des prestataires extérieurs (*Beauftragung Dritter*) n'améliore pas les chances de retour à l'emploi des participants aux programmes. Le coût moyen par demandeur d'emploi transféré s'élevait à 604 euros en 2004 et à 755 euros en 2005, soit un coût nettement inférieur à celui des bons de placement.

¹ <http://infosys.iab.de/infoplattform/dokSelect.asp?pkDokSelect=41&show=Lit>

1.2. Étude de 2006 sur les bons de placement et la délégation du placement à un tiers

Th. Kruppe, « Vermittlung durch Private, Wenn ein Dritter ins Spiel kommt », *IAB Forum*, n°1, 2006.

▪ Contexte de l'étude

L'étude procède à l'évaluation de deux programmes d'externalisation du placement introduits en 2002 : la délégation du placement à un tiers (*Beauftragung Dritter*) et les bons de placement (*Vermittlungsgutschein*). La période sous revue est celle des années 2003 et 2004, avant l'intervention des réformes intervenues en 2006 pour optimiser la politique d'achat de ces prestations par la *Bundesagentur für Arbeit*.

▪ Méthodologie

L'étude repose sur une étude économétrique de l'impact microéconomique des dispositifs avec groupe de contrôle. Cette analyse est complétée d'une étude d'impact macroéconomique et d'une enquête qualitative auprès des agences de l'emploi, des demandeurs d'emploi et des prestataires privés.

▪ Principales conclusions

Les programmes de sous-traitance demeurent marginaux dans la prise en charge des demandeurs d'emploi. En 2004, 16,9 % des demandeurs d'emploi inscrits ont reçu un bon de placement et seuls 1,3 % l'ont effectivement utilisé. 17,3 % des demandeurs d'emploi ont été orientés dans le dispositif de délégation du placement à un tiers, mais seuls 4,3 % ont suivi l'intégralité du programme de placement.

L'appréciation des différentes parties prenantes est divergente. Les agences de l'emploi locales n'ont pas encouragé l'utilisation de ces instruments. Les demandeurs d'emploi ont une opinion positive des bons de placement, 70 % des bénéficiaires se déclarant disposés à y recourir de nouveau s'ils connaissaient une nouvelle période de chômage. Ils sont plus partagés sur le dispositif de délégation du placement à un tiers, perçu comme peu efficace. Seuls les prestataires ont un avis très positif sur le dispositif des bons de placement.

L'efficacité des bons de placement est limitée selon l'étude : d'après le modèle économétrique utilisé, seuls 5 % des bénéficiaires de bons distribués n'auraient pas trouvé d'emploi sans ce bon. L'étude ne précise pas le pourcentage de bénéficiaires et d'utilisateurs qui ont trouvé un emploi, ni n'examine l'incidence de ces bons sur les délais de retour à l'emploi. Elle souligne que l'impact des bons est plus élevé pour les jeunes que pour les demandeurs d'emploi plus âgés, pour les hommes et pour les personnes bénéficiant d'un niveau de qualification élevé.

Les bons sont susceptibles de favoriser les comportements indécents ou des effets d'aubaine. 20 % des demandeurs d'emploi interrogés ont indiqué avoir utilisé le bon de placement après avoir trouvé un travail. 14 % des demandeurs d'emploi ont indiqué que leur employeur leur avait recommandé d'établir un contrat de placement avec un prestataire privé une fois l'embauche déjà décidée.

La délégation du placement auprès d'un tiers a un impact négatif sur le taux de retour à l'emploi. D'après l'estimation économétrique, le taux de retour à l'emploi est inférieur de 3 % au dispositif de droit commun. L'efficacité de la délégation augmente avec le montant des honoraires versés.

Le bilan coût-avantage est donc peu concluant. Le bilan des bons de placement est légèrement positif. Il est négatif pour le dispositif de délégation du placement à un tiers. L'étude précise toutefois que la période sous revue est celle des années 2003 et 2004, avant l'intervention des réformes intervenues en 2006 pour optimiser la politique d'achat des prestations de délégation de placement à un tiers par la *Bundesagentur für Arbeit*.

1.3. Étude de 2010 sur les bons de placement

S. Bernhard, Th. Kruppe, « Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose, oft ausgeben und selten eingelöst », *IAB-Kurzbericht*, n°21, 2010.

- Contexte de l'étude

L'étude procède à une évaluation du dispositif des bons de placement sur les six années de fonctionnement du dispositif, depuis 2004.

- Méthodologie

L'étude recourt à une analyse économétrique du retour à l'emploi avec groupe de contrôle.

- Principales conclusions

Les bons de placement sont utilisés par les demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail. Les jeunes de moins de 25 ans et les ressortissants de l'Allemagne de l'Est sont sur représentés dans la population des bénéficiaires des bons de placement. Au contraire, les seniors et les personnes handicapées y recourent moins fréquemment.

L'étude fait apparaître une certaine efficacité des bons de placement. 23 % seulement des utilisateurs n'ont pas trouvé de travail après l'achèvement du programme de placement externalisé. L'effet s'amenuise lorsque le demandeur d'emploi est peu qualifié, plus âgé, lorsqu'il est de sexe féminin, lorsqu'il est de nationalité étrangère ou handicapé.

Les bénéficiaires des bons ont plus de chance de rester dans l'emploi en 2007 qu'en 2004. La stabilité dans l'emploi s'est accrue à la sortie du dispositif. 47 % des demandeurs d'emploi ayant intégré le marché du travail grâce à un opérateur privé demeurent dans l'emploi après 8 mois, contre 30 % en 2004.

2. Évaluation des programmes de sous-traitance du placement destinés aux demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'allocation chômage de solidarité (*Arbeitslosengeld II*)

S. Bernhard, J. Wolff, « Contracting out placement services in Germany – Is assignment to providers effective for needy job seekers », *IAB Working papers*, n°5, 2008.

- Contexte de l'étude

L'étude évalue l'impact de la prise en charge au début 2005 de demandeurs d'emploi bénéficiant de l'allocation de solidarité (SGB II), allocation attribuée sous condition de ressources qui peut être assimilée à un minima social. Ce public peut donc être considéré comme éloigné de l'emploi.

- Méthodologie

L'étude repose sur une évaluation économétrique quantitative avec groupe de contrôle composé aléatoirement.

- Principales conclusions

Un effet positif global du placement auprès de prestataires privés est mis en évidence vingt mois après le début de la prestation, avec une hausse du taux d'emploi de deux points en moyenne. Les effets les plus significatifs sont enregistrés pour certains groupes rencontrant des difficultés d'intégration sur le marché du travail (hommes issus de l'immigration en Allemagne de l'Ouest, résidents d'Allemagne de l'Est sans qualification, jeunes, femmes ayant quitté temporairement le marché du travail).

- Analyse

Les résultats de cette évaluation, qui contredisent partiellement les évaluations antérieures réalisées sur un public plus large, peuvent être expliqués, selon l'auteur de l'étude, par la situation spécifique des *Jobcentre*, qui venaient d'être créés dans le cadre de la réforme Hartz, conduisant à un moindre investissement en direction des publics concernés par les agences publiques, donc à une moindre performance des agences publiques en matière de retour à l'emploi.

FICHE N°3 - REVUE DES EVALUATIONS DE LA SOUS-TRAITANCE DES SERVICES D'ACCOMPAGNEMENT ET DE PLACEMENT AU ROYAUME-UNI

La plupart des programmes de sous-traitance de l'accompagnement et du placement ont fait l'objet d'une évaluation par le département recherche du ministère du travail et des retraites (DWP).

Cette fiche présente une revue sélective des travaux d'évaluation conduits, en privilégiant les études les plus récentes ou les plus significatives. D'autres travaux sont disponibles sur le site du département recherche du ministère du travail et des retraites¹.

Seules les conclusions portant sur la sous-traitance des services d'accompagnement et de placement sont mentionnées.

1. Études d'évaluation générales

1.1. Revue globale des études d'évaluation conduites dans le cadre du *New Deal* (2007)

Ch. Hasluck et al., *What works for whom? A review of evidence and meta-analysis for the Department for Work and Pensions*, Department for Work and Pensions, Research report n°407, 2007.

- Contexte de l'étude

L'étude cherche à identifier les programmes les plus efficaces pour différents groupes cibles (jeunes, chômeurs de longue durée, seniors, parents isolés, personnes handicapées, membres d'une minorité ethnique, personnes à faibles ressources).

- Méthodologie

L'étude procède par synthèse des différents travaux d'évaluation conduits sur les différents programmes d'accompagnement du *New Deal*.

- Principales conclusions

Il existe peu d'éléments permettant de comparer l'efficacité des prestations sous-traitées aux prestations fournies par *Jobcentre plus*. Les principaux déterminants de l'efficacité des programmes sont, plus que l'identité du prestataire, la compétence du conseiller personnel assurant l'accompagnement, l'engagement et la motivation du participant au programme, ainsi que l'état du marché du travail et la présence d'une offre de travail abondante.

Les évaluations conduites sur les différents groupes cibles conduisent à des résultats incertains.

- ♦ Concernant les jeunes, une étude de 2000 sur le programme *New Deal for Unemployed People* montre que les prestataires privés parviennent à de meilleurs résultats en matière de retour à l'emploi, mais à un coût supérieur aux modalités de prise en charge de droit commun ;

¹ <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrs-index.asp>

- ◆ Concernant les chômeurs de longue durée, une étude procédant par analyse économétrique avec groupe de contrôle de 2003 a montré que les zones d'emploi (*employment zones*), gérées par des partenaires privés, ont significativement accru les chances de retour à l'emploi des participants par rapport au programme traditionnel *New Deal 25 +* ; le taux d'intégration sur le marché du travail serait supérieur de 10 points ;
- ◆ Concernant les parents isolés, une étude de 2006 a mis en évidence l'efficacité supérieure des prestataires privés des zones d'emploi pour les parents isolés rencontrant de multiples barrières à l'emploi ; le différentiel d'efficacité est négligeable pour les demandeurs d'emploi proches du marché du travail.

1.2. Évaluation de la stratégie de contractualisation du DWP (2010)

D. Armstrong, *The Commissioning Strategy: Provider survey on early implementation*, Department for Work and Pensions, Research report n°704, 2010.

■ Contexte de l'étude

L'étude a pour objectif d'évaluer la nouvelle stratégie de contractualisation du ministère et son impact sur la structure de marché des sous-traitants, un an après le lancement du *Flexible New Deal*.

■ Méthodologie

L'évaluation, qualitative, est réalisée par enquête et sondage auprès des sous-traitants.

■ Principales conclusions

Le marché de la sous-traitance du placement est parvenu à maturité. Le nombre de nouveaux entrants est relativement faible, même si le nombre total de prestataires a augmenté dans le cadre du *Flexible New Deal* par rapport aux programmes auxquels il s'est substitué. 60 % des prestataires actuels du DWP ont été en relation avec le ministère depuis au moins dix ans et seuls 7 % des opérateurs sont prestataires du DWP depuis moins de deux ans. Près de la moitié des sous-traitants sont des institutions à but non lucratif (*third-sector organisations*).

Les chaînes de sous-traitance sont en cours de structuration, sans être généralisées ni particulièrement étendues. 64 % des contrats de sous-traitance secondaire consistent en la délégation intégrale de l'accompagnement du demandeur d'emploi (*end-to-end service*). 36 % des contrats de sous-traitance secondaire portent sur des services spécialisés.

Les capacités de prise en charge des prestataires se sont accrues. Des investissements ont été consentis par les prestataires, tant en matière d'infrastructures, de matériel spécialisé que de ressources humaines.

Des difficultés de coordination apparaissent, tant entre le ministère, qui négocie et conclut les contrats de sous-traitance, et *Jobcentre plus* qui prescrit les prestations externalisées ; qu'entre *Jobcentre plus* et les prestataires eux-mêmes.

2. Le programme d'accompagnement et de placement des personnes souffrant d'une incapacité (*Pathways to work*)

2.1. Évaluation du *National Audit Office* (2010)

National Audit Office, *Support to incapacity benefits claimants through Pathways to Work*, mai 2010.

- Contexte de l'étude

Le *National Audit Office* (NAO), organe public de contrôle et d'évaluation, a remis en mai 2010 à la chambre des communes une évaluation de programme *Pathways to work*, dont les enjeux budgétaires sont importants.

Le programme doit en effet permettre le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'allocation d'incapacité (*incapacity benefits*), afin d'endiguer l'augmentation continue du nombre de bénéficiaires, qui est passé de 0,74 million en 1979 à 2,63 millions en août 2009, pour un coût budgétaire de 12,6 Md£ en 2009 (14,14 Md£ de 2009²). La gestion du programme est confiée à des partenaires extérieurs dans 60 % des districts de *Jobcentre plus* et directement en régie pour le reste du territoire national.

- Méthodologie

L'évaluation conduite, essentiellement qualitative, a procédé par revue documentaire et par entretiens.

- Principales conclusions

Le NAO porte une appréciation critique sur l'efficacité de ce programme en matière de retour à l'emploi. En mars 2009, seuls 15 % des participants au programme sont retournés dans l'emploi. Le coût unitaire du programme s'élève à 2 942 £ par emploi (3 302 €). La probabilité de retour à l'emploi des bénéficiaires du programme est identique à celle des personnes qui n'y participent pas, de sorte que l'effet net du programme en termes d'emploi n'est pas significatif.

En outre, les prestataires privés parviennent à des performances similaires ou inférieures à *Jobcentre plus* et n'ont pas atteint les objectifs qui leur étaient assignés. Le coût du retour à l'emploi des prestataires extérieurs est similaire au coût d'une gestion en régie de *Jobcentre plus*. Les prestataires sont également moins performants en matière de retour à l'emploi des participants. De 3 à 11 % des participants ont ainsi retrouvé un emploi, loin de l'objectif fixé d'un taux de retour à l'emploi de 37 %.

Au final, le DWP conclut à une efficacité limitée du programme (*poor value-for-money*).

- Analyse

Le NAO pointe les défaillances du processus de contractualisation. Au moment de la passation du contrat, les prestataires ont affiché des objectifs de retour à l'emploi excessivement optimistes, voire mensongers, afin de remporter le marché. Ces offres n'ont pas fait l'objet d'un examen suffisamment approfondi de la part du ministère.

² Taux de change de 2009 (source : Eurostat).

Le pilotage des contrats de sous-traitance et de la chaîne de sous-traitance par le DWP apparaît également insuffisant. Les objectifs introduits dans les contrats étaient peu réalistes. Parmi les onze sous-traitants primaires, plusieurs d'entre eux ont eux-mêmes délégués l'accompagnement d'environ 12 % des participants à 81 sous-traitants secondaires. Ceux-ci sont mal identifiés par le ministère, qui ne peut exercer de supervision sur les contrats de sous-traitance et sur l'offre de service mis en œuvre.

Le modèle de sous-traitance en chaîne n'est en outre pas équitable financièrement. Elle a conduit à un report du risque financier sur les sous-traitants secondaires, dont les deux-tiers subissaient des pertes, contre un tiers seulement pour les sous-traitants primaires.

2.2. Évaluation du ministère du travail et des retraites (2010)

M. Hudson et al., *The influence of outcome-based contracting on Provider-led Pathways to Work*, Department for Work and Pensions, research report n°638, 2010.

▪ Contexte de l'étude

Le programme « Chemins vers l'emploi » (*Pathways to work*) a également fait l'objet d'une évaluation qualitative par le DWP publiée en février 2010. L'étude est ciblée sur les contrats de sous-traitance incluant un engagement sur les résultats obtenus (*outcome-based*) en matière de retour à l'emploi.

▪ Méthodologie

L'évaluation, qualitative, est réalisée par enquête de terrain et sur questionnaires.

▪ Principales conclusions

L'étude conclut que l'offre de service des prestataires privés est globalement suffisante et que les relations entre prescripteurs et prestataires sont de bonne qualité.

L'étude met cependant en évidence plusieurs difficultés significatives dans la conduite du programme :

- o en période de crise, les objectifs fixés en matière de retour à l'emploi avec les performances sont rapidement déconnectés des performances observées chez les opérateurs ; en outre, les prestataires déplorent l'absence de modulation des objectifs en fonction des spécificités des demandeurs d'emploi ;
- o la rémunération au résultat conduit à un écrémage des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, et au transfert de risque du sous-traitant primaire au sous-traitant secondaire, le prestataire primaire assurant l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus susceptibles de retrouver un travail ; du fait du faible dynamisme du marché du travail en période de crise, les opérateurs secondaires ont pu être confrontés à de graves difficultés financières ;
- o les prestataires font preuve d'une capacité d'innovation limitée dans la prise en charge des demandeurs d'emploi et sont principalement préoccupés par la réduction de leurs coûts ;
- o une rotation importante est observée au sein du personnel des prestataires étudiés.

▪ Analyse

L'étude conclut à la nécessité d'une réflexion sur le partage des risques entre sous-traitants, la modulation des ressources ou des objectifs fixés en fonction de la conjoncture et du client et l'amélioration du processus de coordination entre *Jobcentre plus* et les prestataires.

3. Le programme de placement des chômeurs de longue durée (*Flexible New Deal*)

S. Vegeris et al., *Jobseekers Regime and Flexible New Deal Evaluation : A report on qualitative research findings*, Department for Work and Pensions, Research Report n°706, 2010.

- Contexte de l'étude

Lancé en avril 2009, le *Flexible New Deal* constitue le principal programme de sous-traitance des services d'accompagnement et de placement. Il est obligatoire pour l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de douze mois.

- Méthodologie

L'étude se fonde sur une analyse qualitative à partir d'une enquête de terrain et d'entretiens.

- Principales conclusions

Cette étude, qui ne comporte aucune évaluation quantitative en termes de retour à l'emploi, met en évidence plusieurs difficultés dans la gestion du programme :

- o connaissance inégale, chez les conseillers de *Jobcentre plus* chargés d'orienter les demandeurs d'emploi, de l'offre de service et de la qualité des différents prestataires disponibles, faute d'un contact direct entre *Jobcentre plus* et ses différents sous-traitants locaux ; cette difficulté est accrue lorsque le sous-traitant primaire délègue l'accompagnement à des sous-traitants secondaires ;
- o apparition d'une concurrence entre prestataires pour accéder aux offres d'emploi disponibles localement, créant le risque d'une saturation de la demande d'emplois auprès des entreprises ;
- o duplication de certaines étapes de l'accompagnement, notamment la phase de diagnostic et d'établissement d'un plan d'action, le prestataire ne reprenant pas à son compte les travaux conduits par les conseillers de *Jobcentre plus*.

L'étude conclut ainsi à la nécessité d'une évaluation plus approfondie des prestations externalisées dans le cadre du *Flexible New Deal*.

DEPENSES DE SOUS-TRAITANCE ET CHOMEURS ADRESSES AUX SOUS-TRAITANTS

1. France

Tableau 1 : Dépense de sous-traitance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et nombre de demandeurs d'emploi externalisés en France de 2009 à 2010

Rubrique	Intitulé	2009	2010 ¹
Dépense budgétaire (M€)	Pôle Emploi - prestations Cible Emploi et Mobilisation vers l'emploi	244,06	262,15
	Pôle emploi - prestations de placement sous-traitées (OPP) "Trajectoire" et "Licenciés économiques"	104,98	-
	Pôle emploi - prestations de placement sous-traitées (OPP) "Trajectoires", "Atouts cadres" et "Licenciés économiques"	-	270,39
	Pôle emploi - prestations de placement sous-traitées (OPP), 2008	-	-
	Total	349,04	532,55
Nombre des demandeurs d'emploi orientés	Prestations Cible Emploi et Mobilisation vers l'emploi	412 188,00	483 616,00
	Prestations licenciés économiques, 2009	16 436,00	-
	Prestations licenciés économiques, 2010	-	56 400,00
	Prestations trajectoires prescrites, 2009	52 614,00	-
	Programme "Trajectoires" et "cadres" 2010	-	163 000,00
	Total	481 238,00	703 016,00

Source : Pôle emploi.

2. Allemagne

Tableau 2 : Dépense de sous-traitance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et nombre de demandeurs d'emploi externalisés en Allemagne en 2008

Rubrique	Intitulé	2008
Dépense budgétaire (M€)	BA - Bons de placement (2008)	99,25
	BA - placement par des tiers (2008)	235,15
	Total	334,40
Nombre des demandeurs d'emploi orientés	BA - Bons de placement payés aux OPP, 2008	67 411,00
	BA - Délégation du placement à des tiers, 2008	443 727,00
	Total	511 138,00

Source : Bundesagentur für Arbeit.

¹ Chiffre du budget initial 2010. L'enveloppe budgétaire allouée aux programmes de sous-traitance du placement devrait toutefois être sous-consommée en fin d'exercice.

3. Royaume-Uni

Tableau 3 : Dépense de sous-traitance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et nombre de demandeurs d'emploi externalisés au Royaume-Uni en 2008 et 2009

Rubrique	Intitulé	2008	2009
Dépense budgétaire (M€)	JCP - Externalisation suivi chômeurs de longue durée	529,31	716,00
	JCP - Externalisation suivi parents isolés	16,30	4,80
	JCP - Externalisation suivi handicapés	290,20	246,50
	Total	835,81	967,30
Nombre des demandeurs d'emploi orientés	Prestations OPP prescrites (Flexible New Deal, mesures crises), 2009	n.d.	83 610,00
	Prestations OPP prescrites (New Deal, Employment Zones, Workstep, Pathways, Programmes centres, FSE), 2009	n.d.	644 471,00
	Total	n.d.	728 081,00

Source : Jobcentre plus.

ANNEXE XI

Le pilotage des opérateurs publics nationaux en France, au Royaume-Uni et en Allemagne

SYNTHESE

Les dispositifs de pilotage des trois opérateurs publics nationaux français, allemand et britannique sont intimement liés à la stabilité et à la maturité de leur organisation institutionnelle.

La *Bundesagentur für Arbeit* est caractérisée par un pilotage équilibrant centralisation et délégation de la gestion, pleinement orienté vers la performance¹, mais qui pâtit de la segmentation entre régime contributif d'assurance chômage et régime de solidarité.

Fruit de réformes successives dans les années 1990 parachevées par la réforme Hartz III de 2003, la modernisation de la *Bundesagentur für Arbeit*, gestionnaire exclusif du régime contributif d'assurance chômage (SGB III), a eu pour ambition de transformer l'ancien office du travail en un véritable prestataire de service. La réorganisation s'est traduite par un renforcement progressif du contrôle interne et de la mesure de la performance, ainsi que par une délégation accrue des responsabilités de gestion, associée à une standardisation plus poussée des processus.

Le pilotage du régime repose aujourd'hui sur un nombre limité d'indicateurs d'efficacité, notamment en termes de placement (sur le marché du travail ou dans un dispositif de formation) articulés à un objectif d'efficience global du système d'indemnisation. Le dialogue de gestion et la définition des objectifs au niveau local reposent sur une modélisation rigoureuse de l'état du marché du travail. Le suivi de la performance combine une mesure régulière d'indicateurs d'efficacité et une comparaison systématique des résultats entre agences appartenant à une même catégorie, chaque catégorie regroupant des agences intervenant dans un contexte socio-économique similaire.

En revanche, le régime de solidarité active (SGB II), cogéré par la *Bundesagentur für Arbeit* et les communes, fait l'objet d'un pilotage plus hétérogène et moins ambitieux. La réforme constitutionnelle de 2010 a accru les obligations de transparence des communes, en les soumettant notamment à un dispositif de *benchmark* de leurs performances respectives. Elle devrait constituer une amélioration importante en matière de pilotage.

Au Royaume-Uni, *Jobcentre plus* a également mis en œuvre un dispositif de pilotage par la performance centré sur l'efficacité, mais qui est caractérisé par un degré de centralisation plus marqué et par des renouvellements d'approche plus fréquents.

Depuis la création de *Jobcentre plus* en 2002, un dispositif élaboré de suivi de la performance a été mis en œuvre reposant sur des indicateurs composites couvrant la plus grande partie du périmètre d'intervention de l'agence. Les objectifs stratégiques et les indicateurs opérationnels de *Jobcentre plus* combinent suivi de l'efficacité en matière de retour à l'emploi, optimisation des processus, notamment en matière de lutte contre la fraude, et mesure de la satisfaction des usagers. La mise en œuvre de ces objectifs repose sur un système de déclinaison centralisé.

¹ La *performance* est la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socioéconomique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion. L'*efficacité*, qui peut aussi correspondre à un niveau de qualité, est le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés. L'*efficience* est le rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées pour les atteindre.

Agence exécutive du ministère du travail et des retraites britannique, *Jobcentre plus* est pleinement intégré dans la stratégie du ministère. Les objectifs de *Jobcentre plus* découlent directement des objectifs stratégiques du gouvernement, qui sont eux-mêmes étroitement liés à la procédure budgétaire, dans le cadre d'une budgétisation pluriannuelle par objectifs réalisée dans le cadre de revues budgétaires (*spending review*).

Le nouveau gouvernement de coalition devrait réformer substantiellement le pilotage de *Jobcentre plus*. Cette réorganisation aura pour objectif principal d'accroître l'efficacité de l'opérateur, dans un contexte de forte restriction budgétaire, mais également de simplifier le dispositif de suivi de la performance et d'accroître la délégation des responsabilités managériales au sein du réseau. L'importance de la contribution des nouveaux outils de pilotage aux économies budgétaires envisagées n'est cependant pas clairement identifiée à la date de la mission.

En dépit de la jeunesse de son organisation et des contraintes importantes créées par la réorganisation du réseau et la crise économique, Pôle emploi s'est doté d'un dispositif de pilotage ambitieux.

Dès la création du nouvel opérateur, un dispositif de pilotage par objectifs a été mis en œuvre à l'instigation de la convention tripartite du 2 avril 2009. Il est constitué d'une procédure de dialogue budgétaire itérative entre la direction générale au niveau national et les directions régionales. Cette procédure donne lieu à des objectifs stratégiques déclinés en indicateurs opérationnels suivis mensuellement dans le cadre d'un *benchmark* interne.

Comme l'a rappelé la mission IGF-IGAS d'évaluation de la mise en œuvre du premier palier de la convention tripartite, la fiabilité de ce dispositif est hypothéquée par la fragilité des outils de contrôle de gestion actuellement disponibles, dont l'amélioration intervient cependant progressivement.

Par rapport aux opérateurs allemand et britannique, le pilotage de Pôle emploi demeure cependant centré sur des objectifs d'activité et de contrôle des processus de prise en charge. Il prend insuffisamment en compte le suivi de l'efficacité de l'action de l'opérateur sur le retour à l'emploi selon l'état du marché du travail.

Les objectifs et indicateurs retenus dans le cadre du pilotage interne sont à la fois très nombreux, ce qui amoindrit la clarté des choix stratégiques de l'opérateur, et concentrés sur le suivi de la production et des volumes d'activité (Graphique 1).

En outre, les objectifs d'efficacité et d'efficience du service public de l'emploi prévus par le programme annuel de performance annexé à la loi de finances et par la convention tripartite n'ont pas été repris par le système de contrôle de gestion interne de Pôle emploi (Graphique 2), à l'exception de l'indicateur de mise en relation positive, qui constitue un indicateur intéressant, mais insuffisant pour mesurer rigoureusement le retour à l'emploi.

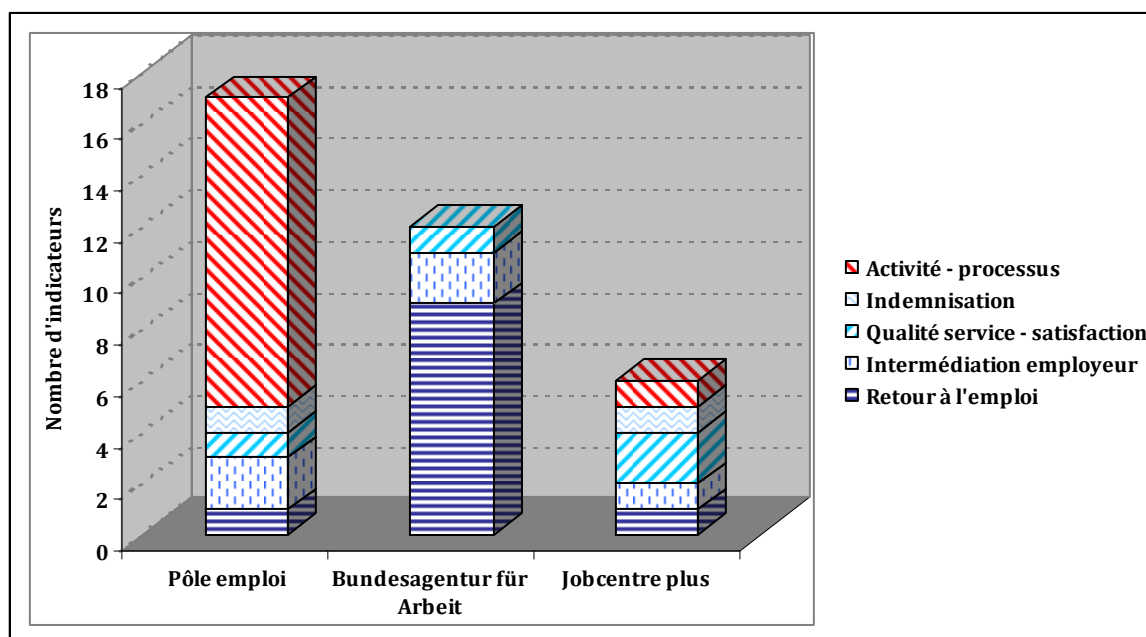
Enfin, Pôle emploi ne prend pas encore en compte, dans son suivi de l'activité et de la performance, les différences objectives de situation liées aux caractéristiques des publics pris en charge, qui peuvent être plus ou moins éloignés de l'emploi, ou des bassins d'emploi, qui sont plus ou moins dynamiques d'un point de vue économique. Comme le montre les pratiques allemande et britannique, cette démarche est indispensable pour assurer la pertinence du pilotage par objectifs d'efficacité et la comparaison des performances des agences.

Sans doute inévitables pour une organisation en phase de consolidation institutionnelle, soucieuse d'assurer la continuité de son activité et la gestion des flux, les limites actuelles du pilotage de Pôle emploi pourraient être corrigées lors du prochain palier de la convention tripartite en direction d'une plus grande considération de l'efficacité de son offre de service sur le retour à l'emploi et l'insertion professionnelle durable des usagers, ainsi que sur l'efficacité des instruments mobilisés.

La mise au point d'instruments robustes, notamment la comptabilité analytique ou le déploiement d'un système d'information métier plus intégré, constituera un préalable indispensable à cette évolution. Pôle emploi pourrait également étudier l'opportunité d'une reprise de certaines bonnes pratiques recensées dans les SPE homologues en matière de mesure de la performance de l'activité d'accompagnement et de placement du demandeur d'emploi, qui s'appuie sur des indicateurs sophistiqués :

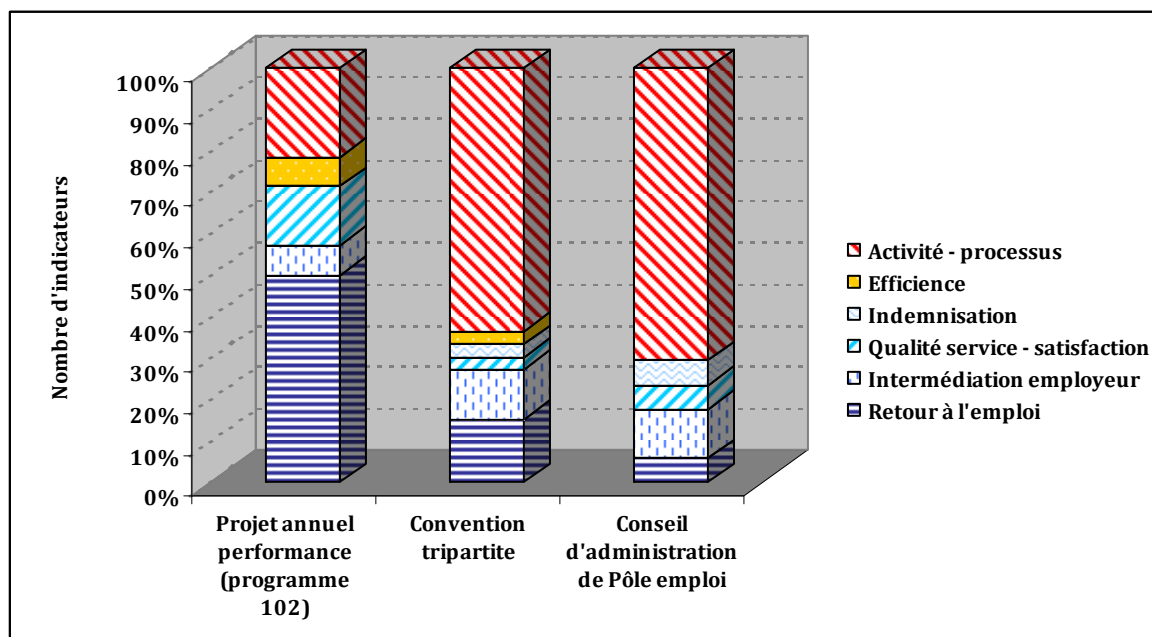
- ♦ au Royaume-Uni, l'indicateur de retour à l'emploi pondère les sorties vers l'emploi en fonction de la distance au marché du travail du demandeur d'emploi ;
- ♦ en Allemagne, les indicateurs mesurent à la fois l'insertion sur le marché du travail (en distinguant plusieurs voies d'accès à l'emploi : retour à l'emploi d'un demandeur d'emploi, transition directe d'un emploi à un autre sans passage par l'indemnisation) et l'insertion dans un dispositif de formation professionnelle, ce qui témoigne de l'attachement du service public de l'emploi allemand au développement des qualifications des demandeurs d'emploi ; la diminution du chômage de très longue durée (plus de 24 mois) constitue également un indicateur-clé du mesure de la performance.

Graphique 1 : Structure des indicateurs de performance utilisés au niveau national par Pôle emploi, la Bundesagentur für Arbeit et Jobcentre plus en 2010



Source : IGF.

Graphique 2 : Structure des indicateurs de performance du projet annuel de performance (programme 102), de la convention tripartite et adoptés en conseil d'administration de Pôle emploi en 2010



Source : IGF.

SOMMAIRE

1. EN ALLEMAGNE, LE PILOTAGE DU SPE EST DIFFERENCIE SELON LE REGIME D'INDEMNISATION DU CHOMAGE ET ORIENTE VERS L'EFFICACITE ET L'EFFICIENCE	1
1.1. Le régime assurantiel d'indemnisation chômage (SGB III) géré par la Bundesagentur für Arbeit est désormais piloté par l'efficacité et l'efficience.....	1
1.1.1. La réforme Hartz a eu pour origine des dysfonctionnements graves du système antérieur d'information et de pilotage de la Bundesagentur für Arbeit.....	1
1.1.2. La réorganisation de l'agence a inclus une réforme globale du pilotage du régime d'assurance chômage contributive, désormais orienté vers l'efficience.....	3
1.1.3. Le pilotage du régime d'assurance chômage contributive (SGB III) repose sur un dispositif élaboré de suivi de la performance.....	5
1.1.4. La mise en œuvre du nouveau système de pilotage par l'efficacité et l'efficience a été progressive.....	8
1.2. Le pilotage du régime de solidarité active, cogéré par la Bundesagentur für Arbeit et les collectivités locales, se structure plus progressivement.....	10
1.2.1. Le dispositif de pilotage applicable au régime d'assurance chômage contributive n'est pas applicable au régime de solidarité active.....	10
1.2.2. Un cadre de pilotage a cependant été introduit, distinct au niveau fédéral et local, centré sur un nombre réduit d'indicateurs d'efficacité.....	11
1.2.3. La réforme du régime de solidarité active en 2010 ouvre la perspective d'une uniformisation du pilotage de l'ensemble du régime.....	12
2. AU ROYAUME-UNI, LE PILOTAGE DE JOBCENTRE PLUS, FORTEMENT CENTRALISE, EST PRINCIPALEMENT REGI PAR DES OBJECTIFS D'EFFICACITE	12
2.1. Le ministère du travail et des retraites fixe les objectifs stratégiques de Jobcentre plus, agence exécutive	12
2.1.1. Les objectifs stratégiques du ministère du travail et des retraites sont définis dans un cadre interministériel sous le contrôle du Parlement.....	12
2.1.2. Six objectifs composites ont été fixés en 2010 par le ministère à Jobcentre plus, le principal étant le retour à l'emploi.....	13
2.2. Le pilotage opérationnel de Jobcentre plus est caractérisé par une forte centralisation des objectifs et le recours à une multiplicité d'indicateurs de mesure et d'évaluation.....	15
2.2.1. La mise en œuvre des objectifs stratégiques repose sur un modèle centralisé et descendant.....	15
2.2.2. Le pilotage opérationnel repose sur un ensemble d'indicateurs internes associant mesure de l'efficacité et contrôle des processus de prise en charge	15
2.2.3. Jobcentre plus utilise des dispositifs variés d'évaluation et de promotion de la qualité du service.....	17
2.3. Dans le cadre de la réorganisation conduite par la nouvelle administration, le système de pilotage de Jobcentre plus va être recentré sur l'efficience et la qualité de service	17
2.3.1. La nouvelle coalition de gouvernement souhaite décentraliser la gestion de l'opérateur et simplifier le pilotage de Jobcentre plus.....	17

2.3.2.	<i>Le nouveau système de pilotage de Jobcentre plus devrait reposer sur un nombre limité d'indicateurs centrés sur l'efficacité et la qualité de l'offre de service</i>	<i>18</i>
3.	EN FRANCE, POLE EMPLOI S'EST DOTE D'UN DISPOSITIF DE PILOTAGE PAR OBJECTIFS AMBITIEUX MAIS QUI DEMEURE CENTRE SUR LE SUIVI DE L'ACTIVITE ET DES PROCESSUS DE PRISE EN CHARGE.....	20
3.1.	Le pilotage stratégique de Pôle emploi par l'État et les partenaires sociaux repose sur plusieurs instruments	20
3.1.1.	<i>Les objectifs stratégiques de Pôle emploi sont définis dans le cadre d'une convention tripartite pluriannuelle établie avec l'État et les partenaires sociaux, qui met l'accent sur les objectifs opérationnels de Pôle emploi.....</i>	<i>20</i>
3.1.2.	<i>Le Parlement exerce un contrôle de la performance du service public de l'emploi centré sur l'impact socio-économique de l'action de l'opérateur</i>	<i>20</i>
3.2.	Le pilotage de Pôle emploi repose sur une logique centralisée orientée vers le suivi de l'activité et le contrôle des processus de production.....	22
3.2.1.	<i>Les grandes orientations du dispositif de pilotage sont définies dans le cadre d'une procédure de dialogue de gestion</i>	<i>22</i>
3.2.2.	<i>Les indicateurs utilisés pour le pilotage interne de Pôle emploi concernent principalement le suivi de l'activité et de la production</i>	<i>24</i>
3.2.3.	<i>Le suivi de la performance repose sur des tableaux de bord multiples et une analyse comparative de la performance.....</i>	<i>26</i>
3.2.4.	<i>L'évaluation de la qualité et la mesure de la satisfaction de l'utilisateur font l'objet d'une attention croissante mais ne sont pas intégrés dans des outils de pilotage récurrents.....</i>	<i>27</i>

PIECE JOINTE :

- ◆ Indicateurs de performance prévus par la convention tripartite.

La capacité des SPE à fournir un service de qualité, répondant aux besoins du marché du travail et au moindre coût, suppose un mode de gestion réactif, procurant des incitations pertinentes et efficaces au vu des objectifs fixés.

La présente annexe dresse un panorama des dispositifs de pilotage employés dans les trois opérateurs publics nationaux du SPE que sont Pôle emploi en France, la *Bundesagentur für Arbeit* en Allemagne et *Jobcentre plus* au Royaume-Uni.

Dans l'analyse du pilotage de Pôle emploi, la mission s'est appuyée sur les travaux conduits en mai 2010 par la mission conjointe IGF-IGAS d'évaluation de la mise en œuvre de la convention tripartite conclue entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi² et ses propres investigations.

L'examen porte notamment sur les indicateurs retenus pour suivre et contrôler la performance des opérateurs publics nationaux. Il faut distinguer :

- ◆ les indicateurs d'activité ou de contrôle des processus, qui mesurent le niveau de production ou le volume de travail sur un processus métier ;
- ◆ les indicateurs de productivité, qui rapportent le niveau de production aux moyens engagés pour l'atteindre ;
- ◆ les indicateurs d'efficacité, qui mesurent l'atteinte des objectifs de politique publique ;
- ◆ les indicateurs d'efficience qui rapprochent les moyens budgétaires mis en œuvre des résultats obtenus.

1. En Allemagne, le pilotage du SPE est différencié selon le régime d'indemnisation du chômage et orienté vers l'efficacité et l'efficience

1.1. Le régime assurantiel d'indemnisation chômage (SGB III) géré par la *Bundesagentur für Arbeit* est désormais piloté par l'efficacité et l'efficience

1.1.1. La réforme Hartz a eu pour origine des dysfonctionnements graves du système antérieur d'information et de pilotage de la *Bundesagentur für Arbeit*

Les réformes conduites dans les années 1990, qui avaient eu pour objet l'amélioration du service à l'usager par le rapprochement des services d'indemnisation et du placement, n'ont pas été accompagnées d'une refonte appropriée des processus de pilotage et de contrôle interne. Un « scandale du placement » a gravement mis en cause en 2002 la fiabilité des statistiques de retour à l'emploi publiées par l'agence. Constant l'échec du processus de modernisation de l'administration de l'emploi amorcé dans les années 1990 (Encadré 1), la commission Hartz a préconisé une réforme en profondeur de l'agence fédérale de l'emploi.

² Ph. Blanchard, A. Lapidus, N. Bondonneau, F. Rahil, *Évaluation de la mise en œuvre du premier palier de renforcement des services, prévu par la convention tripartite signée entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi*, IGF – IGAS, mai 2010.

En réponse à ces difficultés, le gouvernement a lancé en 2002 un processus de réorganisation du régime d'assurance chômage contributif. La lettre de mission du gouvernement fédéral invitait la commission Hartz à envisager un service de l'emploi flexible, muni d'un dispositif d'encadrement responsabilisé et d'un système de contrôle de la performance plus strict, concentré sur un socle de missions centré sur le placement des demandeurs d'emploi, dans un cadre plus concurrentiel.

Encadré 1 : Le pilotage de la *Bundesagentur für Arbeit* avant la réforme Hartz (2002)

Dans les années 1990, l'agence fédérale du placement était organisée par secteurs d'activité autonomes (*Spartenstruktur*) et relativement cloisonnés. Les activités de conseil et placement, d'orientation, d'indemnisation et d'administration générale faisaient l'objet de lignes hiérarchiques distinctes, au niveau des agences locales (*Arbeitsamt*), des directions régionales (*Landesarbeitsamt*) et du siège (*Hauptstelle*). Cette structure était critiquée pour son déficit d'intégration, notamment au niveau des agences.

Une réforme de l'organisation de l'agence avait été amorcée dès le milieu des années 1990 dans le cadre du plan « Agence du travail 2000 » (*Arbeitsamt 2000*), qui concernait davantage les processus métiers et la prise en charge des chômeurs que le pilotage global de l'opérateur. Ce plan, qui transforma l'ancien office du travail (*Arbeitsamt*) en agence fédérale du travail (*Bundesanstalt für Arbeit*) avait pour ambition de substituer aux anciens secteurs d'activité des équipes opérationnelles intégrées de placement, d'orientation et d'indemnisation sous un encadrement unifié. En 2002, 141 agences sur 183 avaient mené à bien cette réorganisation. Parallèlement, une réforme des directions régionales et du siège avait été conduite, qui ne modifiait pas fondamentalement la gouvernance de l'office fédéral du travail.

Cette réforme a suscité de nouvelles difficultés de gouvernance. Le rapprochement des deux lignes métiers de l'indemnisation et du placement suscitait des difficultés de mises en œuvre. Il brouillait les responsabilités managériales et rendait plus difficile le pilotage des activités.

La mise au jour d'un dysfonctionnement grave dans la comptabilisation des demandeurs d'emploi a conduit à une réforme plus radicale de l'agence. Un rapport de la cour des comptes fédérales (*Bundesrechnungshof*) de février 2002 montrait que près de 70 % des placements réalisés par l'agence fédérale de l'emploi (*Bundestanalt für Arbeit*) étaient décomptés de manière erronée. Suite à ce « scandale du placement » (*Vermittlungsskandal*), le gouvernement fédéral remplaça les dirigeants de l'agence et décida le lancement de la commission pour la modernisation des services du marché du travail, dite commission Hartz.

Les propositions de la commission ont été largement reprises par la troisième loi de modernisation des services du marché du travail (*Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, dite Hartz III). Dans ses propositions présentées au gouvernement fédéral le 21 août 2002, la commission recommandait la transformation de l'agence en un prestataire de service plus souple, orienté vers la performance. La loi Hartz III, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, a réformé l'agence de l'emploi afin d'en faire une agence plus efficace, offrant un meilleur service aux usagers, dotée d'un pilotage orienté vers l'efficacité, accordant la priorité au service de placement.

Les principales dispositions adoptées ont eu pour finalité :

- ◆ la rénovation de l'organisation administrative de la *Bundesagentur für Arbeit* ;
- ◆ l'introduction de nouveaux instruments de pilotage par la performance ;
- ◆ la simplification du droit de l'indemnisation ;
- ◆ la simplification des instruments et prestations d'aide au retour à l'emploi.

1.1.2. La réorganisation de l'agence a inclus une réforme globale du pilotage du régime d'assurance chômage contributive, désormais orienté vers l'efficacité

Le pilotage qui préexistait à la réforme était centralisé et de nature essentiellement juridique, sans véritable dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques. L'animation du réseau reposait sur une approche administrative classique, procédant par instructions et circulaires émises par la ligne métier au niveau central et régional. Les objectifs définis au niveau fédéral ne présentaient aucun caractère contraignant pour le réseau. Aucun système de contrôle et de reporting n'existait au niveau fédéral. Dans les faits, les agences jouissaient d'une marge de manœuvre opérationnelle importante, conduisant à une forte variabilité des modalités de réalisation du service.

La réforme a recherché une déconcentration et une individualisation accrues de la responsabilité managériale, ainsi qu'un renforcement et une centralisation du contrôle du régime d'assurance chômage contributive (Encadré 2). La responsabilité opérationnelle est confiée aux directions régionales. Les équipes de direction sont renforcées au travers d'un modèle de gouvernance tricéphale appliqué à tous les niveaux de l'agence, avec une définition précise des champs de responsabilité de chaque dirigeant. Le nombre des postes d'encadrement intermédiaire est également accru. Parallèlement, les processus de prise en charge des demandeurs d'emploi ont fait l'objet d'une standardisation accrue.

Encadré 2 : La réorganisation de la *Bundesagentur für Arbeit* à la suite de la réforme Hartz III

La réforme a conduit à une refonte de la gouvernance de l'agence à tous les niveaux :

- **au niveau du siège**, un management tricéphale a été introduit le directeur général de la *Bundesagentur für Arbeit*, supervisant directement les services de contrôle interne, de stratégie et de communication, étant secondé de deux adjoints en charge des activités opérationnelles et des fonctions support ; désormais, les directeurs adjoints ont chacun en charge un régime d'indemnisation du chômage ;
- **les nouvelles directions régionales** (*Regionaldirektionen*), prenant la place des anciens bureaux régionaux du travail (*Landesarbeitsämter*), ont pleine responsabilité sur les agences de leur ressort. Le modèle tricéphale de direction y est répliqué, chaque membre de l'équipe de direction assure le suivi d'une ligne métier (services aux demandeurs d'emploi, services aux employeurs, indemnisation, finance et audit, ressources humaines) et de certaines agences ;
- **les agences locales** (*Agenturen für Arbeit*) sont réorganisées en secteur d'activité correspondant aux différentes étapes du parcours de l'utilisateur, définis dans le cadre d'un plan de refonte des processus de production « Agence du futur » (*Kundenzentrum der Zukunft*). Sont ainsi distingués le secteur de l'accueil (*Eingangszone*), de l'accompagnement et du placement (*Arbeitsvermittlung*), de l'indemnisation (*Arbeitnehmer Leistung*), des aides et mesures à destination des employeurs (*Bearbeitungsbüro*). La direction de l'agence est également tricéphale.

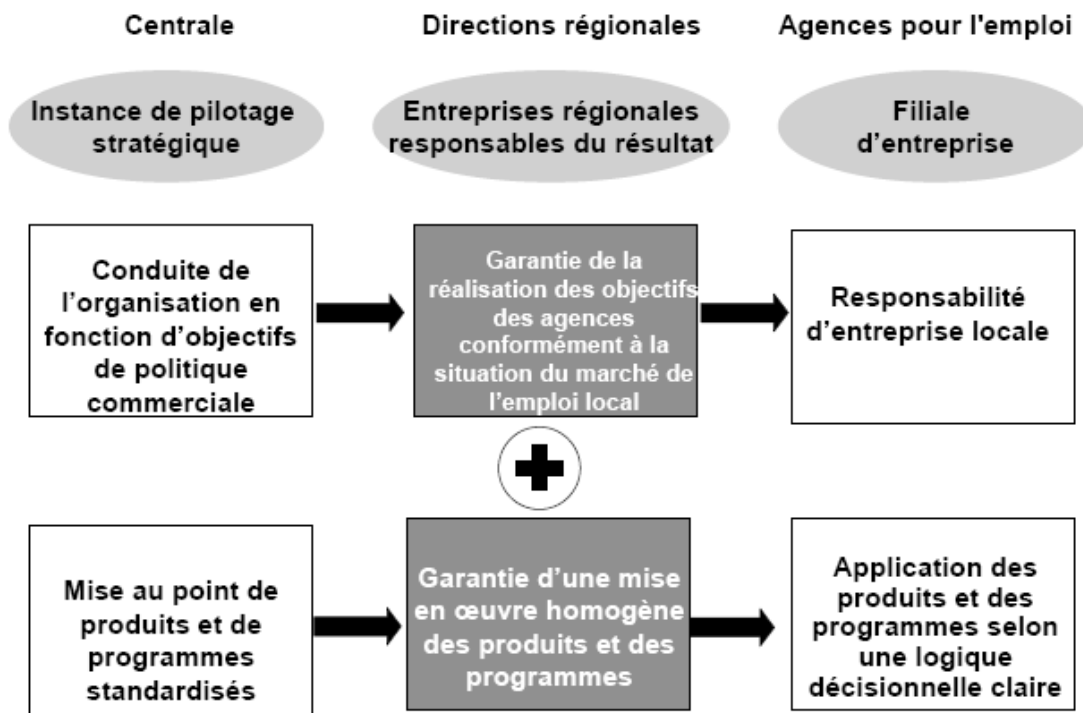
Parallèlement, la *Bundesagentur für Arbeit* s'oriente vers une budgétisation par la performance. La réforme « Agence du travail 2000 » avait introduit un système de budgétisation par les moyens (*Inputsteuerung*) et par la norme (*Konditionalsteuerung*) la prise en considération d'objectifs, associés à un dispositif de suivi. A partir de 2004, l'exercice budgétaire a finalement été intégré au processus de définition des objectifs opérationnels, permettant la mise en œuvre d'une budgétisation par objectifs dans l'ensemble de l'organisation. En 2005, un pilotage par objectifs des processus opérationnels au niveau des agences locales a été mis en œuvre.

Le pilotage par l'efficacité est intégré à l'allocation des ressources budgétaire sous la forme d'un bilan coût-avantage systématique. Les ressources doivent par principe être affectées là où leur efficacité socio-économique est la plus grande. Ainsi, les lignes directrices relatives au pilotage et au contrôle édité en 2003 indiquent explicitement que la mise en œuvre de moyens en vue de faciliter le retour à l'emploi n'est économiquement justifiée que lorsque les économies d'indemnisation réalisées et les cotisations sociales générées sont supérieures au coût de la prise en charge³.

Le suivi de la réalisation des objectifs *ex post* n'a cependant pas d'incidence sur l'allocation des moyens de l'exercice suivant. La réalisation des résultats n'a d'impact que sur la prime et l'évolution de carrière de l'encadrement supérieur et de l'encadrement opérationnel des agences locales (personnel de direction).

Ces réformes ont eu pour finalité la diffusion d'un modèle entrepreneurial au sein de l'opérateur (Graphique 3). Ce modèle associe définition d'objectifs d'efficacité, diffusion nationale de produits et prestations standardisés et délégation de la responsabilité opérationnelle associée à un système de compte rendu plus robuste.

Graphique 3 : Le modèle d'organisation et de pilotage de la *Bundesagentur für Arbeit*



Source : Bundesagentur für Arbeit.

³ Gesamtkonzept Steuerung und Controlling, Abschlussbericht der Konzeptphase (2003), cité dans Ministère fédéral du travail et des affaires sociales, Bericht 2005 der Bundesregierung zum Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2006.

1.1.3. Le pilotage du régime d'assurance chômage contributive (SGB III) repose sur un dispositif élaboré de suivi de la performance

1.1.3.1. La définition des objectifs est réalisée au moyen d'un dialogue de gestion et de contrats d'objectifs à tous les niveaux de l'agence

Le dialogue de performance, introduit en 2004, intègre l'ensemble des niveaux organisationnels de l'agence et ses liens avec les autorités politiques.

Les objectifs de la *Bundesagentur für Arbeit* sont déterminés par le directeur général, en lien avec le gouvernement, dans le cadre d'un contrat d'objectifs prévu par la loi. Les orientations stratégiques (*geschäftspolitische Ziele*) dessinées au niveau fédéral, communiquées dans une lettre de cadrage (*Planungsbrief*) et repris dans un contrat d'objectifs entre l'agence et le gouvernement (*Zielvereinbarung*), sont en nombre limité et ne donnent pas nécessairement lieu à des cibles quantitatives. Dans le cadre du dialogue de performance, ces objectifs sont connus dès le mois de juillet précédent l'exercice budgétaire considéré.

En ce qui concerne le régime d'assurance chômage contributive (SGB III), trois objectifs stratégiques accompagnés de douze indicateurs ont été définis pour l'année 2011 (Tableau 1).

Tableau 1 : Les objectifs et indicateurs stratégiques de la Bundesagentur für Arbeit pour 2011

Objectif	Indicateur
Réduction du chômage et poursuite de la diminution de la durée du chômage	Taux de transition directe à l'emploi (sans indemnisation du chômage)
	Taux de retour à l'emploi global
	Durée du chômage des demandeurs d'emploi indemnisés
	Durée du chômage des demandeurs d'emploi non indemnisés
	Nombre d'offres d'emploi pourvues
	Taux de retour à l'emploi durable
Entrée dans l'emploi réussie pour tous les usagers	Satisfaction des usagers concernant la qualité de l'accompagnement
	Taux d'entrée en formation
	Nombre d'offres de formation satisfaites
Participation au marché du travail	Taux de retour à l'emploi des usagers souffrant d'un handicap
	Durée du chômage des demandeurs d'emploi entrant sur le marché du travail
	Durée du chômage des demandeurs d'emploi ayant déjà travaillé

Source : Bundesagentur für Arbeit.

Les objectifs stratégiques constituent la base du dialogue de performance au niveau régional, qui se déroule selon une logique ascendante. Les directions régionales, en lien avec les agences, établissent une estimation de leur capacité d'intégration sur le marché du travail, avec et sans accompagnement des demandeurs d'emploi, en tenant compte de la situation de l'emploi au niveau régional, ainsi qu'une prévision de coût budgétaire.

Les projets de budget régionaux sont transmis au niveau fédéral qui les examine, notamment par une contre-expertise des objectifs de retour à l'emploi et des prévisions budgétaires proposés. Du mois de septembre au mois de novembre de l'année n-1, un dialogue budgétaire a lieu entre les directions régionales et le siège, pouvant conduire les directions régionales à adapter leurs propositions. Le budget est soumis à la validation du conseil d'administration, du ministère des affaires sociales et du travail et du ministère des finances.

Le dialogue de performance s'achève par la signature de contrats d'objectifs. Au début de l'exercice budgétaire, de janvier à février, des contrats d'objectifs (*Zielvereinbarungen*) sont conclus entre la direction fédérale et les directions régionales de l'agence. Par suite, la direction régionale établit des contrats d'objectifs avec chacune des agences locales.

1.1.3.2. Les contrats d'objectifs sont centrés sur l'efficacité et l'efficience des prestations

Les contrats d'objectifs sont centrés sur le taux de retour à l'emploi et à la formation, dit « taux d'intégration » (*Integrationsquote*). Un objectif chiffré de taux d'intégration sur le marché du travail est établi au niveau fédéral et décliné au niveau régional et local, en fonction des spécificités du marché du travail considéré. L'objectif d'intégration sur le marché du travail est établi au niveau local par un modèle économétrique dénommé *Blauenstein* estimant, sur le territoire de chaque agence, un taux de retour à l'emploi cible.

L'allocation des moyens doit être justifiée par la réalisation des objectifs fixés, en vue d'améliorer l'efficience des prestations. Le niveau de ressources sollicitées pour l'accompagnement et le placement doit être relié aux actions prévues pour réaliser le taux de retour à l'emploi fixé. En matière d'indemnisation, les ressources sont reliées aux modalités de liquidation et de paiement des prestations, notamment la rapidité d'exécution.

Dans leur programme de marché du travail (*Arbeitsmarktprogramm*), les agences doivent détailler les instruments et prestations qu'elles entendent mobiliser pour parvenir à réaliser l'objectif fixé en matière d'intégration sur le marché du travail. Un outil de simulation budgétaire (*CFIS-Planung*) permet de déterminer la meilleure combinaison d'instruments et de prestations pour parvenir à l'objectif fixé, et ce au moindre coût.

Les contrats d'objectifs comprennent, à titre complémentaire, des objectifs qualitatifs et de processus, fixés au niveau fédéral. Ils peuvent inclure notamment des objectifs liés au processus d'accompagnement, tels que la prise de rendez-vous, la segmentation des publics et la part du temps de travail des conseillers consacrés aux entretiens.

1.1.3.3. La mise en œuvre opérationnelle des objectifs repose sur un suivi régulier d'indicateurs de performance et un benchmark interne

Au niveau fédéral et régional, la mise en œuvre des objectifs donne lieu à un suivi mensuel sous la forme d'un échange entre la direction fédérale et les directions régionales, puis entre chaque direction régionale et les agences locales. Les éventuels écarts aux objectifs y sont analysés, par comparaison des performances de chaque agence à la strate des agences qui lui sont comparables.

Encadré 3 : La stratification des agences utilisée dans le cadre du benchmark interne

Dans le cadre de son processus de contrôle de gestion et de suivi de la performance, la Bundesagentur für Arbeit utilise une répartition des agences en strates. Celui-ci repose sur un benchmark interne des agences par rapport aux agences de caractéristiques similaires.

La stratification des agences utilisée repose sur les caractéristiques locales du marché du travail. Elle a été mise à jour en 2008.

Annexe XI

Les critères utilisés pour la différenciation des agences doivent être des variables de contexte purement exogènes, dont l'impact sur le nombre de demandeurs d'emploi potentiels et sur le taux de retour à l'emploi est vérifié par régression linéaire. Les variables retenues sont les suivantes :

- taux de chômage ;
- saisonnalité du taux de chômage ;
- importance de la population locale ;
- degré de tertiarisation de l'économie locale ;
- nombre d'emplois disponibles ;
- variable d'environnement régional.

La stratification retenue distingue **13 catégories d'agence regroupées en 5 catégories principales.**

Numéro de la strate	Description	Nombre d'agences concernées
Ia	Métropole avec marché du travail favorable	12
Ib	Secteur urbain avec économie industrielle et marché du travail favorable	20
IIa	Métropole avec taux de chômage modéré	5
IIb	Métropole avec taux de chômage important	8
IIc	Secteur urbain avec taux de chômage supérieur à la moyenne	11
IIIa	Secteur moyennement dense avec taux de chômage modéré	29
IIIb	Secteur semi-rural avec taux de chômage supérieur à la moyenne	11
IVa	Secteur semi-rural avec marché du travail favorable	22
IVb	Secteur rural à faible taux de chômage et variations saisonnières significatives de l'emploi	15
IVc	Secteur rural avec marché du travail très favorable et variations saisonnières importantes de l'emploi	6
Va	Secteur semi-rural de l'Allemagne de l'Est avec taux de chômage élevé et variations saisonnières significatives de l'emploi	13
Vb	Secteur semi-rural de l'Allemagne de l'Est avec une situation de l'emploi dégradée	12
Vc	Secteur rural de l'Allemagne de l'Est avec situation de l'emploi très dégradée	10

Source : W. Dauth et al., Vergleichstypen 2008 – Neufassung der SGB-III-Typisierung, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, 2008.

Au niveau des agences, la mise en œuvre opérationnelle des objectifs repose sur un encadrement intermédiaire nombreux. Le suivi des objectifs est effectué par la direction en lien avec les chefs de secteur (*Bereichsleitung*). Ceux-ci assurent la déclinaison des objectifs auprès des chefs d'équipe (*Teamsleitung*).

Le suivi des objectifs au niveau des agences repose sur un tableau de bord comportant trois types d'indicateurs. Outre les cibles chiffrées établies dans le contrat d'objectifs de l'agence, des indicateurs d'activité et des indicateurs d'analyse spécifiques à chaque secteur opérationnel (accueil, conseil et placement, indemnisation, services aux employeurs) sont utilisés.

Les données de suivi s'appuient sur un système d'information métier particulièrement riche. La base de données utilisée par la *Bundesagentur für Arbeit* comporte en effet, pour chaque usager, une notice biographique détaillée, incluant un historique de l'ensemble des prestations reçues, en matière d'accompagnement et de conseil comme d'indemnisation.

1.1.4. La mise en œuvre du nouveau système de pilotage par l'efficacité et l'efficience a été progressive

1.1.4.1. La réforme de l'organisation de la Bundesagentur für Arbeit a donné lieu à une évaluation nuancée dans les premières années

La réforme Hartz a donné lieu à plusieurs travaux d'évaluation de 2004 à 2006. Ces travaux, confiés à différents instituts de recherche indépendants (*Infas* - institut des sciences sociales appliquées de Bonn, *Iso* – institut de recherche et d'économie sociale de Sarrebruck, *WZB* – centre de recherche en sciences sociales de Berlin), ont été synthétisés dans des rapports du gouvernement fédéral au Parlement.

Le rapport du gouvernement pour 2005 dressait un bilan plutôt négatif de la réforme en matière de service à l'utilisateur⁴. En 2005, la *Bundesagentur für Arbeit* demeurait une des administrations publiques les moins crédibles aux yeux du public. L'intensité des contacts avec les entreprises avait diminué significativement, la part des entreprises n'ayant eu aucun contact avec l'agence au cours des douze derniers mois ayant augmenté de 11 points de 2004 à 2005. La part de marché de l'agence en matière de placement demeurait limitée. Les sondages conduits auprès du public mettaient en évidence une diminution de la satisfaction des usagers de 2004 à 2005, notamment dans le domaine du placement et de l'intermédiation. Les usagers pointaient en particulier la lenteur des procédures internes, la faible accessibilité des agents, la longueur des temps d'attente.

En outre, ces rapports mettaient en évidence les difficultés et incertitudes de la réforme du pilotage.

En 2005, le gouvernement notait que des incertitudes demeuraient sur les modalités de conciliation, dans les contrats d'objectifs, d'objectifs d'efficacité et d'objectifs de processus ; sur l'articulation du suivi mensuel fédéral et régional de la performance et la fréquence de ce suivi, qui paraissait excessive au regard des délais de mise en œuvre des instruments de la politique de l'emploi. Surtout, ce pilotage, centré sur les prestations afférentes au seul régime d'assurance chômage contributive, ne permettait pas d'envisager une détermination d'objectifs intégrant le dispositif de solidarité.

En 2006⁵, le gouvernement remarquait en outre que l'exercice de dialogue de performance demeurait théorique dans la majorité du réseau, 86 % des 154 agences considérant bénéficier d'une marge de manœuvre réduite dans la négociation des objectifs et des moyens. Le processus de suivi mensuel de la performance apparaissait consommateur de ressources. Surtout, il résultait d'une étude économétrique que l'introduction d'un pilotage par la performance avait eu peu d'impact sur les pratiques.

⁴ Ministère fédéral du travail et des affaires sociales, *Bericht 2005 der Bundesregierung zum Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, 2006.

⁵ Ministère fédéral du travail et des affaires sociales, *Bericht 2006 der Bundesregierung zum Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, 2007.

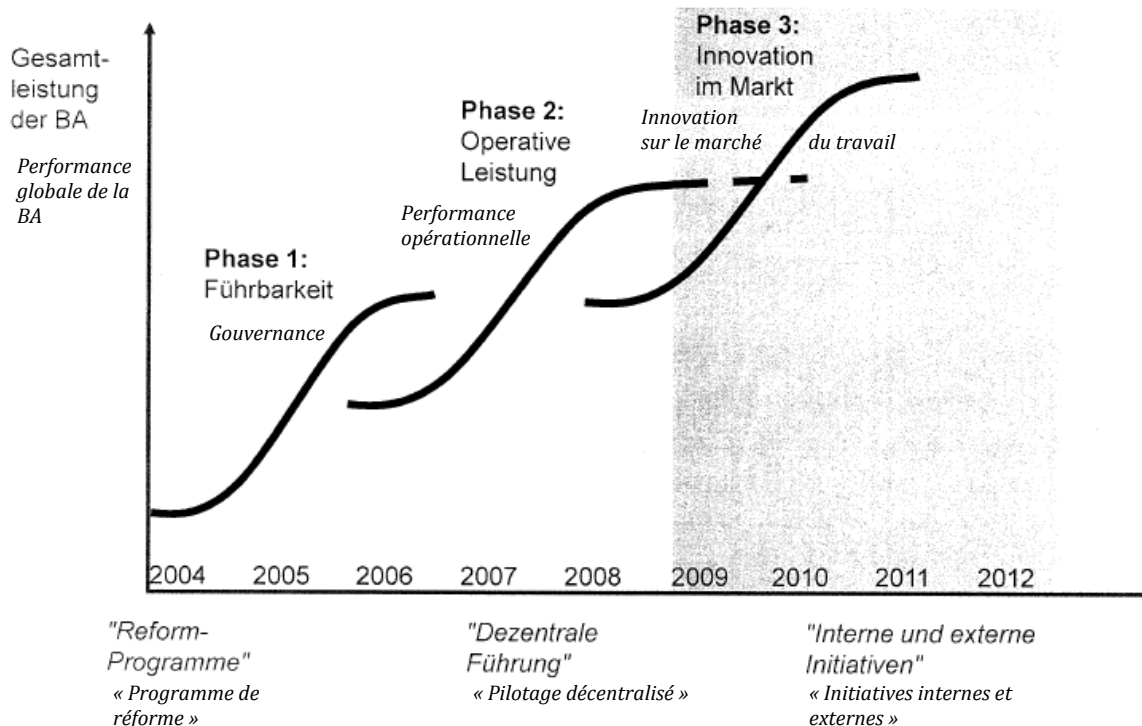
1.1.4.2. La réforme du dispositif de pilotage est considérée aujourd'hui comme une contribution importante à la transformation de la Bundesagentur für Arbeit en agence orientée vers la performance

Le nouveau dispositif de pilotage a cependant constitué une rupture historique dans le fonctionnement de la *Bundesagentur für Arbeit*. Dès son rapport d'évaluation de 2005, le gouvernement fédéral notait que le dispositif de pilotage mis en œuvre suite aux réformes Hartz constituait une innovation historique pour l'agence, améliorant au niveau stratégique la cohérence entre la politique conduite par le gouvernement fédéral et celle de l'agence ; au niveau opérationnel, la coordination et l'homogénéité des prestations de l'agence, le suivi de ses résultats et le contrôle interne.

Dans son rapport d'évaluation de 2006, le gouvernement reprenait les résultats d'un sondage auprès des agents d'encadrement, selon lequel le nouveau pilotage de la performance avait conduit à la modification des pratiques quotidiennes pour 60 % des personnes interrogées.

La transformation de l'organisation d'une administration en un prestataire de services a été plus progressive que prévue. La *Bundesagentur für Arbeit* a théorisé cette situation en distinguant trois phases dans le déploiement de la réorganisation, correspondant à trois degrés de performance croissants (Graphique 4). A la phase de lancement du programme de réforme de 2004 à 2006 répondant à un objectif de gouvernance de l'organisation (*Führbarkeit*), a succédé de 2007 à 2009 la phase de management décentralisé, devant garantir la performance opérationnelle (*operative Leistung*) de l'organisation. L'agence souhaite désormais aborder une phase d'initiatives internes et externes contribuant à l'innovation sur le marché du travail (*Innovation im Markt*).

Graphique 4 : les trois phases de la transformation de la Bundesagentur für Arbeit d'une administration en prestataire de service



Source : Bundesagentur für Arbeit.

Les objectifs stratégiques fixés au niveau fédéral témoignent également de l'importance croissante de l'efficacité dans le pilotage de l'agence (Tableau 2). Ceux-ci combinaient, en 2004 et 2005, des objectifs d'efficacité et des objectifs d'activité et de contrôle des processus de production. En 2007, seul un objectif d'activité faisait l'objet d'un suivi, tandis que deux objectifs d'efficacité étaient ajoutés. En 2010, la totalité des objectifs faisant l'objet d'un suivi au niveau fédéral sont des objectifs d'efficacité.

Les objectifs d'efficacité sur le marché du travail sont caractérisés par une grande stabilité. Un socle d'objectifs demeure inchangé depuis 2005 : accroître le retour à l'emploi, réduire la durée du chômage, promouvoir la transition directe vers l'emploi sans passage par l'indemnisation⁶, promouvoir les entrées en formation professionnelle.

Tableau 2 : Évolution de la structure des objectifs stratégiques définis au niveau fédéral pour le régime d'assurance chômage contributive (SGB III) de 2005 à 2010

2005	2007	2010
Objectifs d'activité		
Payer rapidement et de manière efficiente les allocations et prestations financières		-
Améliorer le taux de décroché des centres d'appel	-	-
Mettre en œuvre la nouvelle organisation des agences	-	-
Mettre en œuvre la nouvelle offre de service	-	-
Objectifs d'efficacité		
Accroître le retour à l'emploi		
Eviter le chômage – réduire la durée du chômage		
Accroître le taux de transition directe vers l'emploi		
Accroître l'entrée en formation		
-	Accroître la collecte d'offres d'emploi	Accroître le nombre d'offres d'emploi satisfaites
-	Améliorer la satisfaction des usagers	Soutenir le retour à l'emploi des personnes souffrant de handicap

Source : Bundesagentur für Arbeit.

1.2. Le pilotage du régime de solidarité active, cogéré par la Bundesagentur für Arbeit et les collectivités locales, se structure plus progressivement

1.2.1. Le dispositif de pilotage applicable au régime d'assurance chômage contributive n'est pas applicable au régime de solidarité active

La réorganisation managériale mise en œuvre par la Bundesagentur für Arbeit dans le cadre du régime d'assurance chômage contributive (SGB III) n'est pas applicable au régime de solidarité active (SGB II). Le régime est en effet co-géré par la Bundesagentur für Arbeit, qui a la responsabilité du versement de l'allocation de solidarité (Arbeitslosengeld II) et de l'insertion professionnelle des bénéficiaires, et les collectivités locales, qui ont en charge l'assistance sociale et le versement des prestations complémentaires.

⁶ Il convient de rappeler que dans le système allemand, un salarié est tenu de s'inscrire à la Bundesagentur für Arbeit dès la notification de son licenciement (soit trois mois avant de pouvoir faire valoir ses droits à l'indemnisation chômage). Cette prise en de contact anticipée a pour objectif de limiter au maximum l'occurrence de chômage et de faciliter la transition directe de l'individu vers un nouvel emploi (cf. Annexe 5 sur l'accompagnement).

Cette division des compétences est mise en œuvre selon trois modalités organisationnelles différentes (cf. Annexe II).

1.2.2. Un cadre de pilotage a cependant été introduit, distinct au niveau fédéral et local, centré sur un nombre réduit d'indicateurs d'efficacité

Un dispositif de pilotage par objectifs impliquant la seule *Bundesagentur für Arbeit* a été mis en place au niveau fédéral en 2007. Le deuxième livre du code du droit social (SGB II) prévoit en effet que l'agence doit établir un contrat d'objectifs avec le ministère du travail et des affaires sociales (§ 48). Ce contrat, établi annuellement, est applicable aux services de la *Bundesagentur für Arbeit* impliqués dans les communautés de travail ou exerçant indépendamment les compétences de l'agence. Il prévoit les moyens mis à disposition de l'agence et fixe ses objectifs annuels.

Les objectifs fixés au niveau national concernent quasi exclusivement l'efficacité des résultats obtenus en matière d'intégration sur le marché du travail (Tableau 3). Les objectifs d'efficacité fixés dans le cadre des contrats signés par le ministère et la *Bundesagentur für Arbeit* portent sur la réduction de la dépendance aux allocations et le retour vers l'emploi. Un système d'information unique, *Cockpit SGB II*, a été mis en place pour faciliter le suivi des objectifs et la comparaison des résultats.

L'absence d'objectifs de processus et de traitement est liée à l'hétérogénéité des pratiques locales. L'intervention des communes au sein des communautés de travail a rendu difficile la définition de processus standardisés au niveau fédéral. L'objectif, introduit en 2007, d'une régulation des délais de traitement des allocations a été retiré. En 2009, un chantier de définition de processus harmonisés a cependant été lancé par la *Bundesagentur für Arbeit*. Il a permis l'introduction, pour l'exercice 2011, d'un objectif de qualité des processus de prise en charge.

Tableau 3 : Évolution de la structure des objectifs stratégiques définis au niveau fédéral pour le régime de solidarité active (SGB II) en 2007, 2009, 2010 et 2011

2007	2009	2010	2011
Objectifs d'activité			
Traiter rapidement les demandes d'allocation	-	-	Améliorer la qualité des processus de prise en charge
Objectifs d'efficacité			
Diminuer le recours aux allocations			
Accroître le retour à l'emploi ou l'entrée en formation			
Améliorer l'intégration professionnelle des jeunes de moins de 25 ans	Diminuer le nombre d'allocataires de très longue durée (+24 mois d'indemnisation)		
Diminuer le coût de prise en charge des allocataires		Améliorer la satisfaction des usagers	

Source : Bundesagentur für Arbeit.

La contractualisation des objectifs des communautés de travail avec les autorités locales s'est développée parallèlement. Au printemps 2006, les communes ont établi, en lien avec les agences locales de la *Bundesagentur für Arbeit*, des contrats d'objectifs avec les communautés de travail incluant des objectifs d'efficacité précis, assortis d'indicateurs chiffrés.

La définition et le suivi des objectifs, ainsi que la mesure des indicateurs, ne font pas l'objet d'une harmonisation au niveau national, ce qui rend difficile la comparaison des performances des différentes communautés du travail. En outre, les communes reconnues compétentes, indépendantes des communautés de travail, ne participent pas à ce dispositif.

1.2.3. La réforme du régime de solidarité active en 2010 ouvre la perspective d'une uniformisation du pilotage de l'ensemble du régime

La réforme du régime de solidarité active mise en œuvre en 2010 (cf. Annexe II) intègre les communes dans le dispositif de contractualisation des objectifs applicables aux communautés de travail. La loi réformant le régime de solidarité aux actifs (*Gesetz zur Weiterentwicklung des Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende*) qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011, étend aux communes l'obligation de participer à la procédure de pilotage par objectifs des communautés du travail (§ 48b SGB II). Le processus de contractualisation par objectifs sera proche du dispositif appliqué au régime contributif d'assurance chômage, sous une forme plus ascendante cependant. L'agrégation des objectifs des différents *Jobcentre* donnera lieu à un contrat d'objectifs global au niveau fédéral entre le ministère du travail et des affaires sociales et la *Bundesagentur für Arbeit*.

En outre, un dispositif de comparaison de la performance applicable à l'ensemble des institutions en charge du régime, incluant les communes reconnues compétentes, sera introduit en 2011. Placé sous la responsabilité du ministère fédéral du travail et des affaires sociales, ce tableau de bord, publié trimestriellement, couvrira la totalité des *Jobcentre*, qu'ils soient gérés dans le cadre d'un partenariat entre la *Bundesagentur für Arbeit* et une commune, ou par une commune reconnue compétente. A cette fin, la loi introduit une obligation de transmission d'information des communes à la *Bundesagentur für Arbeit*.

Ces mesures constituent une première étape dans la rationalisation du régime, dont la gestion et le pilotage demeurent grevés par la complexité inhérente à la gouvernance fractionnée du SPE allemand dans le domaine de la solidarité.

2. Au Royaume-Uni, le pilotage de *Jobcentre plus*, fortement centralisé, est principalement régi par des objectifs d'efficacité

2.1. Le ministère du travail et des retraites fixe les objectifs stratégiques de *Jobcentre plus*, agence exécutive

2.1.1. Les objectifs stratégiques du ministère du travail et des retraites sont définis dans un cadre interministériel sous le contrôle du Parlement

Les objectifs stratégiques du ministère du travail et des retraites (*departmental strategic objectives*) sont définis dans le cadre de la programmation budgétaire pluriannuelle. Ils sont intégrés dans les contrats de service public du ministère (*public service agreement*) établis par le ministère dans le cadre des revues budgétaires (*spending reviews*).

Les revues budgétaires, qui ont lieu tous les deux ans, tiennent lieu de programmation budgétaire pluriannuelle⁷. Les dépenses de fonctionnement (*running costs*) et d'investissement (*capital investment expenditure*) sont encadrées par un plafond ministériel de dépense (*departmental expenditure limit*) défini dans les revues budgétaires. Fait nouveau depuis la revue budgétaire d'octobre 2010, ces plafonds couvrent également les dépenses de guichet (*annually managed expenditure*), incluant les dépenses d'indemnisation et d'allocation, dont l'évolution dépend *a priori* de facteurs largement extérieurs à l'institution et plus volatiles, car fortement liés à la conjoncture économique.

La mise en œuvre des objectifs donne lieu à un programme ministériel (*business plan*), établi pour la durée de la programmation budgétaire et mis à jour annuellement. A la suite de la publication de la revue budgétaire décidée par le nouveau gouvernement de coalition, le ministère du travail et des retraites a publié le 9 novembre 2010 son programme ministériel pour la période 2011-2015. Celui-ci fait état de plusieurs réformes structurelles visant à intégrer davantage les dispositifs d'indemnisation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de minima sociaux (*cf.* Annexe 9).

Le ministère rend régulièrement compte de la mise en œuvre de ces objectifs dans le cadre de suivi de l'exécution budgétaire :

- ◆ un rapport d'activité (*Departmental Report*) est transmis au Parlement chaque printemps. Il comporte un suivi des objectifs stratégiques, des dépenses budgétaires ;
- ◆ un examen semestriel est effectué chaque automne (*Autumn performance report*) ;
- ◆ le nouveau gouvernement a en outre décidé de publier tous les mois un rapport de suivi sur la mise en œuvre des objectifs définis dans le programme ministériel.

2.1.2. Six objectifs composites ont été fixés en 2010 par le ministère à *Jobcentre plus*, le principal étant le retour à l'emploi

Jobcentre plus, principal opérateur du ministère du travail et des retraites, joue un rôle central dans la réalisation de ses objectifs stratégiques. Les objectifs opérationnels de *Jobcentre plus* sont fixés annuellement par le service de l'emploi (*employment group*) du ministère. Un contrat de service (*service level agreement*) est conclu avec l'agence.

Les objectifs stratégiques de *Jobcentre plus* associent objectifs d'efficacité et objectifs relatifs au processus de prise en charge et à l'activité. Six objectifs seulement ont été fixés à *Jobcentre plus* en 2010, assortis d'indicateurs (Tableau 4).

Les indicateurs utilisés sont généralement composites :

- ◆ l'indicateur de retour à l'emploi constitue un score pondéré en fonction de la distance du demandeur d'emploi au marché du travail (Encadré 4) ;
- ◆ l'indicateur de qualité de service (*customer service target*) agrège les résultats obtenus en matière de prise en charge des usagers, de durée de traitement, d'accessibilité du service et de qualité de l'information délivrée ;
- ◆ l'indicateur d'engagement auprès des employeurs (*employer engagement target*) agrège des informations relatives au nombre d'offres d'emploi satisfaites, à la rapidité et à l'accessibilité d'accès aux services proposés, la précision des informations collectées ;
- ◆ l'indicateur d'intervention du service (*intervention delivery target*) mesure la rapidité de réalisation des entretiens orientés vers l'emploi (*work-focused interviews*).

⁷ Jusqu'en 2010 la programmation budgétaire couvrait habituellement trois années, avec une année de chevauchement, les revues budgétaires ayant lieu tous les deux ans. La revue budgétaire de 2010 a étendu cette période à cinq ans.

Tableau 4 : Les objectifs stratégiques de *Jobcentre plus* en 2010

Objectif stratégique	Indicateur	Cible 2010
Promouvoir le retour en emploi	Indicateur de retour à l'emploi	11,47 millions de points
Lutter contre la fraude et les erreurs d'indemnisation	Valeur monétaire des fraudes et erreurs	1,82 % du montant total des allocations payées
Fournir un service de haute qualité aux employeurs	Indicateur d'engagement auprès des employeurs	92 % des standards définis
Fournir des prestations à temps aux demandeurs d'emploi	Indicateur d'intervention du service	85 % des standards définis
Fournir un service de qualité aux usagers	Indicateur de qualité de service	86 % des standards définis
Traiter rapidement les demandes d'indemnisation	Durée moyenne de traitement des demandes	11,5 jours ouvrés

Source : Jobcentre plus.

La promotion du retour à l'emploi, qui constitue le principal objectif d'efficacité, a fait l'objet de plusieurs indicateurs successifs (Encadré 4).

Encadré 4 : Le taux de retour à l'emploi, indicateur principal du pilotage de *Jobcentre plus*

Le retour à l'emploi, qui constitue l'objectif principal de *Jobcentre plus*, a fait l'objet de plusieurs indicateurs de mesure.

Dans un premier temps, *Jobcentre plus* a utilisé un indicateur de dénombrement des retours à l'emploi liés à l'intervention du service public (*job entry target*). Ne pouvaient ainsi être comptabilisés que les retours à l'emploi pour lesquels l'offre d'emploi avait été diffusée par *Jobcentre plus* et pourvue par un demandeur d'emploi inscrit auprès de l'agence. Une confirmation de l'embauche par l'employeur était requise.

Cet indicateur, qui avait l'avantage de mesurer l'efficacité de l'agence, a été abandonné en raison de la complexité et de la lourdeur de la collecte des données, qui était manuelle, et du caractère partiel de la statistique obtenue, seuls les retours en emploi sur des postes diffusés par *Jobcentre plus* étant comptabilisés.

Cet indicateur a été remplacé en 2006 par un nouvel indicateur de retour à l'emploi (*Job Outcome Target*). Cet indicateur totalise les demandeurs d'emploi quittant le régime d'indemnisation et retrouvant un emploi, ainsi que les chômeurs non indemnisés retrouvant un travail par l'intermédiaire de *Jobcentre plus*. Les données sont principalement collectées par corroboration des fichiers de demandeurs d'emploi avec les fichiers d'imposition des revenus de l'administration fiscale. Cette méthode donne une image plus fidèle du retour à l'emploi que les statistiques de sortie de l'indemnisation chômage, dont les motifs ne sont pas systématiquement déclarés (cf. Annexe 5).

L'indicateur de retour à l'emploi comprend une pondération en fonction de la proximité du demandeur d'emploi au marché du travail et de la durée en chômage. Chaque retour à l'emploi donne lieu à la comptabilisation d'un certain nombre de points. Le nombre de points est modulé en fonction de la situation du demandeur d'emploi, synthétisée dans cinq groupes d'usagers :

- groupe n°1 (12 points par retour à l'emploi) : parents isolés, personnes souffrant d'un handicap ou d'une incapacité ou bénéficiant de l'allocation de revenu minimal ;
- groupe n°2 (8 points) : demandeurs d'emploi de longue durée indemnisés depuis plus de six mois, ou suivant le programme « Conjointes » (*New deal for partners*), demandeurs d'emploi en difficulté sociale ;
- groupe n°3 (4 points) : demandeurs d'emploi indemnisés depuis moins de six mois ;
- groupe n°4 (2 points) : demandeurs d'emploi non indemnisés ;
- groupe n°5 (1 point) : usagers en emploi.

Cet indicateur présente l'avantage d'être plus exhaustif que le précédent, puisqu'il inclut l'ensemble des usagers de *Jobcentre plus*, qu'ils accèdent à un poste proposé par *Jobcentre plus* ou non. En raison

de son mode de collecte largement automatisé, l'indicateur est également moins coûteux : le temps passé par les agents de *Jobcentre plus* au traitement des données a diminué de 87 %⁸.

L'indicateur présente toutefois deux limites en matière de pilotage opérationnel :

- reposant sur des données fiscales (déclaration d'embauche), l'indicateur est diffusé avec retard ;
- l'indicateur est mesuré au niveau du district et ne peut être décliné au niveau de l'agence.

Source : Jobcentre plus.

2.2. Le pilotage opérationnel de *Jobcentre plus* est caractérisé par une forte centralisation des objectifs et le recours à une multiplicité d'indicateurs de mesure et d'évaluation

2.2.1. La mise en œuvre des objectifs stratégiques repose sur un modèle centralisé et descendant

Les objectifs stratégiques fixés en lien avec le ministère sont déclinés dans un programme opérationnel (*business plan*) annuel. Ce programme, qui est rendu public, décrit les priorités opérationnelles de l'opérateur à partir des objectifs stratégiques fixés. Il indique notamment les principales orientations en matière de modernisation de l'offre de service et des processus productifs.

***Jobcentre plus* applique une politique de transparence sur la réalisation des objectifs définis dans le programme opérationnel.** Les indicateurs stratégiques nationaux sont publiés mensuellement. L'évolution de chaque indicateur par rapport à la cible fixée est diffusée sur le site Internet du ministère du travail et des retraites. Le rapport d'activité dresse le bilan de la réalisation des objectifs sur l'année.

Le chef du district est responsable de la mise en œuvre du programme opérationnel (*business plan*) établi nationalement. Au niveau des agences locales (*Jobcentres*), les directeurs d'agence disposent d'un tableau de bord récapitulant les différents objectifs et indicateurs. Un suivi individuel de l'activité des agents est effectué sur les principaux actes métier (nombre d'entretiens effectués par exemple).

Les districts et les directeurs d'agence recourent fréquemment à des mécanismes d'incitation et de valorisation de la performance. Ces dispositifs peuvent inclure des incitations financières ou une mise en valeur des performances obtenues par affichage, remise d'un certificat ou d'un cadeau de gratification⁹.

2.2.2. Le pilotage opérationnel repose sur un ensemble d'indicateurs internes associant mesure de l'efficacité et contrôle des processus de prise en charge

La déclinaison des objectifs stratégiques de *Jobcentre plus* repose sur une série d'indicateurs opérationnels principaux (*key management indicators*) à usage interne. Ces indicateurs ont été introduits en 2002 afin de faciliter la réalisation des objectifs opérationnels de l'agence, mais également d'assigner des objectifs quantitatifs aux champs d'activité non directement couverts par les objectifs stratégiques.

⁸ National Audit Office, *Jobcentre plus – Delivering effective services through Personal Advisers*, 2006.

⁹ C. Talbot et al. *Jobcentre plus customer service performance and delivery : a qualitative review*, Department for Work and Pensions, research report n°276, 2005.

Annexe XI

En 2010, huit indicateurs opérationnels principaux sont utilisés, couvrant un vaste champ d'activité de l'opérateur, dont trois doivent être introduits en cours d'exercice, auxquels s'ajoutent deux indicateurs interministériels (Tableau 5).

Le mode de production des indicateurs est standardisé. Les données sont collectées à partir d'un des six systèmes d'information utilisés par *Jobcentre plus*. Les indicateurs sont établis mensuellement. Un contrôleur de gestion assure la collecte et l'analyse de données au niveau régional.

Tableau 5 : Les indicateurs opérationnels principaux utilisés par *Jobcentre plus* en 2010-2011

Indicateur	Cible	Justification
Indicateurs internes de <i>Jobcentre plus</i>		
Délai de délivrance d'un numéro d'identification de sécurité sociale (<i>National Insurance Number – NINo</i>)	90 % des demandes doivent être traitées dans un délai de 30 jours	- Améliorer les délais de service - Fiabiliser l'identification des allocataires
Proportion d'appels en centre d'accueil téléphonique (<i>contact centres</i>) donnant lieu à une proposition d'offre d'emploi	80 %	- Accroître le retour à l'emploi - Accroître l'offre de service téléphonique
Durée moyenne de traitement d'une déclaration de changement de circonstances personnelles	4 jours	Améliorer la rapidité du service d'indemnisation
Nombre de sorties en emploi résultant d'un partenariat local avec les employeurs (<i>Local Employment Partnership</i>)	500 000 sorties vers l'emploi à la fin 2010	- Dynamiser les liens établis avec les employeurs locaux - Accroître les offres d'emploi proposées aux demandeurs d'emploi
Délai de réalisation du premier entretien orienté vers la recherche d'emploi (<i>Work-focused Interview</i>) après le premier contact (<i>First Contact Interview</i> , effectué par téléphone)	75 % des entretiens orientés vers l'emploi doivent se tenir dans un délai de trois jours ouvrés après la prise de contact	- Assurer une prise en charge précoce afin de prévenir le chômage de longue durée - Gérer le flux entrant de demandeurs d'emploi
Taux de sortie des bénéficiaires de l'allocation de soutien pour l'emploi (<i>Employment Support Allowance</i>)	<i>(Indicateur introduit en cours d'exercice)</i>	
Taux de sortie des bénéficiaires de l'allocation de revenu minimal (<i>Income Support</i>)	<i>(Indicateur introduit en cours d'exercice)</i>	
Taux de sortie de l'indemnisation des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans	<i>(Indicateur introduit en cours d'exercice)</i>	
Indicateurs interministériels		
Durée annuelle moyenne d'absence pour congé de maladie	7,7 jours ouvrés par personne	Diminuer l'absentéisme
Proportion d'allocataires payés par le système de paiement direct (par virement)	95 %	- Réduire le nombre de paiement par chèques - Sécuriser le paiement des allocations - Promouvoir l'insertion sociale par l'accès aux services bancaires

Source : Jobcentre plus.

2.2.3. *Jobcentre plus* utilise des dispositifs variés d'évaluation et de promotion de la qualité du service

Les indicateurs de qualité du service, nombreux, constituent des normes de qualité minimale. L'encadrement opérationnel en agence porte un jugement nuancé sur la pertinence des indicateurs de satisfaction des usagers, mais s'accorde à dire qu'ils constituent un standard minimum utile¹⁰. **L'indicateur s'appuie notamment sur un programme d'enquête utilisant la méthode du client mystère** (*mystery shopping*), conduit par des organismes indépendants. Cette méthode a eu une répercussion importante sur la qualité de l'accueil dans les agences locales.

En complément, une **enquête nationale de satisfaction des usagers** est réalisée annuellement. Cette enquête, qui restitue la satisfaction des usagers au niveau global, est cependant peu utilisée dans le pilotage opérationnel au niveau local.

Des méthodes complémentaires d'évaluation de la qualité sont mises en œuvre par certains districts. Parmi les techniques recensées figurent les groupes de discussion (*focus groups*) avec les usagers ou les questionnaires de satisfaction, les revues d'assurance de la qualité (*Quality assurance framework*), notamment dans les centres d'appel.

2.3. Dans le cadre de la réorganisation conduite par la nouvelle administration, le système de pilotage de *Jobcentre plus* va être recentré sur l'efficacité et la qualité de service

2.3.1. La nouvelle coalition de gouvernement souhaite décentraliser la gestion de l'opérateur et simplifier le pilotage de *Jobcentre plus*

Le nouveau gouvernement de coalition porte un jugement critique sur le dispositif de pilotage par objectifs mis en œuvre sous la précédente administration, le jugeant excessivement complexe et peu efficace.

Le nombre d'objectifs est en effet particulièrement élevé et leur suivi repose sur deux systèmes d'information différents, pour les services aux demandeurs d'emploi et pour le versement des allocations, nécessitant de nombreuses saisies manuelles, ainsi qu'une maintenance complexe et coûteuse.

Le nouveau gouvernement privilégie un pilotage plus souple, accordant davantage d'autonomie aux responsables locaux, reposant sur un nombre limité d'objectifs simples, au premier rang duquel le nombre de sorties du dispositif d'allocation (*off-flows*), ainsi que les objectifs de lutte contre la fraude et l'erreur administrative.

D'autres modèles de mesure de la performance sont également envisagés ou à l'essai, tels que le pilotage par les coûts unitaires (*unit costing*) ou le modèle de la perspective de l'utilisateur (*customer insight modelling*), fondé sur une évaluation des prestations sur une double échelle performance – pertinence du service pour l'utilisateur, celle-ci étant évaluée subjectivement.

¹⁰ C. Talbot et al. *Jobcentre plus customer service performance and delivery : a qualitative review*, Department for Work and Pensions, research report n°276, 2005.

2.3.2. Le nouveau système de pilotage de *Jobcentre plus* devrait reposer sur un nombre limité d'indicateurs centrés sur l'efficacité et la qualité de l'offre de service

La refonte du système de pilotage par objectifs devrait aboutir en avril 2011. Ce chantier, lancé en 2009, est conduit par le service des politiques de l'emploi (*Employment group*) du ministère du travail et des retraites, en lien étroit avec le département des systèmes d'information (*operational data store*). Plusieurs groupes projets ont été créés sur les thèmes du marché du travail, de l'assurance qualité, de la productivité, de la gestion des allocations et de l'offre de service aux usagers.

Une autonomie accrue devrait être accordée aux gestionnaires locaux. Le système de pilotage actuel, centralisé et vertical, sera amendé en direction d'une souplesse et d'une capacité d'initiative accrues des responsables opérationnels.

Corrélativement, le nombre d'objectifs stratégiques de *Jobcentre plus* sera réduit, passant de six à deux. Les objectifs qui feront l'objet d'un suivi et d'une publication régulière en ligne seront le retour à l'emploi et la fiabilité du paiement des allocations, tant en termes de rapidité que d'exactitude de la liquidation.

Les indicateurs de pilotage interne (*key management indicators*) seront supprimés. Afin de faciliter la gestion opérationnelle des équipes et d'éviter les effets indésirables liés à un nombre excessif d'indicateurs, ceux-ci seront remplacés par une restitution de données intelligentes (*intelligent data*), en nombre limité, à des fins d'aides à la décision.

Enfin, le pilotage opérationnel sera centré sur la qualité de l'offre de service et l'efficacité plus que sur les données d'activité. Le pilotage devrait accorder une moindre importance au suivi d'indicateurs d'activité et de traitement, y substituant une attention accrue à la qualité des processus et des modes de prise en charge, ainsi qu'à la satisfaction des usagers. En outre, il sera fait un plus grand usage des données relatives au coût et à la performance globale, alliant efficacité et efficacité (*value for money*) de l'offre de service, notamment sur la base d'un système de comptabilité analytique particulièrement complet (Encadré 5).

Encadré 5 : La comptabilité analytique de *Jobcentre plus*

La comptabilité analytique de *Jobcentre plus* repose sur un système de ventilation des coûts complets, incluant une analyse détaillée de l'activité du personnel (*activity based management – ABM*).

Le système ABM a été introduit suite à la revue de capacité (*capability review*) lancée par le gouvernement britannique en 2005. Cette revue, qui avait pour objectif d'évaluer le potentiel productif de l'ensemble des départements ministériels, a conduit le *Department for Work and Pensions* (DWP) à rechercher une analyse plus précise des coûts unitaires de production. Le marché de développement du système ABM a été confié à *Armstrong Laing*, entreprise rachetée ensuite par la société *SAP*.

Le système de comptabilité analytique, opérationnel depuis 2006, intègre trois types de données principales : des données volumétriques d'activité, les données budgétaires et les données d'activité du personnel de l'ensemble de l'opérateur issues d'un système d'analyse du planning.

Le système fournit une analyse de 300 activités métiers par coût global et coût unitaire distinguant les coûts des effectifs suivants : personnel en charge de la production, effectifs de support et d'appui à la production, effectifs d'encadrement opérationnel et d'état major ; une analyse de productivité. Des restitutions de dépenses totales et par programme de prise en charge sont également proposées.

La comptabilité analytique est actuellement utilisée à des seules fins de suivi de l'activité et des coûts. **Elle ne contribue pas, ou peu, à la procédure d'allocation des moyens humains et financiers aux agences locales**, qui repose sur un outil distinct (*Allocation Model*). Cet outil ventile les moyens en fonction :

Annexe XI

- des prévisions de charge d'activité pour chaque agence ;
- du coût standard de la prise en charge d'un demandeur d'emploi, en fonction de sa probabilité de durée dans le chômage et de sa distance à l'emploi.

Jobcentre Plus a pour objectif d'intégrer davantage le système de comptabilité analytique dans la procédure d'allocation des moyens, selon des modalités qui n'ont pas été explicitées à la mission lors de son déplacement au Royaume-Uni.

La mise en œuvre de ces orientations reposera sur des outils et indicateurs nouveaux, qui sont en cours de développement (Tableau 6). Si la plupart des indicateurs intégrés au nouveau dispositif de pilotage sont d'ores et déjà utilisés, certains outils de mesure doivent être mis au point, notamment sur la qualité de l'offre de service, la satisfaction de l'utilisateur et la productivité.

Tableau 6 : les indicateurs envisagés dans le nouveau dispositif de pilotage de *Jobcentre plus*

Thème	Indicateurs existants	Indicateurs en cours de développement
Marché du travail	▪ Taux de sortie de l'indemnisation chômage ▪ Taux de sortie de l'allocation de soutien et d'emploi	▪ Indicateur de récurrence des demandeurs d'emploi ▪ Indicateur de comptabilisation des usagers non indemnisés ▪ Indicateurs d'évaluation qualitative de l'activité ▪ Indicateur de l'efficacité de l'intervention des conseillers
Service à l'utilisateur	▪ Sondage annuel de satisfaction des usagers ▪ Mesure de satisfaction des employeurs dans le processus de dépôt d'offres ▪ Temps de traitement des appels téléphoniques	▪ Mesure de l'expérience des usagers dans les entretiens de face à face et au cours du processus d'indemnisation ▪ Mesure de la qualité des services téléphoniques ▪ Mesure de la qualité des services en ligne
Productivité	▪ Coûts unitaires des principaux processus de production	▪ Mesures de l'efficacité dans une optique budgétaire ▪ Ratios de coût par usager
Gestion des allocations	▪ Durée moyenne de traitement des demandes d'allocation ▪ Temps de traitement des plaintes et réclamations ▪ Estimation monétaire des erreurs et de la fraude	▪ Mesure du risque de fraude dans les programmes sous-traités

Source : Jobcentre plus.

La contribution de ce nouveau cadre de pilotage à la réalisation des économies budgétaires prévues dans la *spending review* demeure incertaine. Les modalités d'utilisation des indicateurs d'efficacité, notamment dans la procédure d'allocation des moyens et de gestion des ressources humaines, de même que la part relative, dans les économies totales réalisées, des économies d'indemnisation et des gains de productivité, n'étaient pas clairement explicitées à la date des investigations conduites par la mission.

3. En France, Pôle emploi s'est doté d'un dispositif de pilotage par objectifs ambitieux mais qui demeure centré sur le suivi de l'activité et des processus de prise en charge

3.1. Le pilotage stratégique de Pôle emploi par l'État et les partenaires sociaux repose sur plusieurs instruments

3.1.1. Les objectifs stratégiques de Pôle emploi sont définis dans le cadre d'une convention tripartite pluriannuelle établie avec l'État et les partenaires sociaux, qui met l'accent sur les objectifs opérationnels de Pôle emploi

Les objectifs stratégiques fixés à Pôle emploi sont établis par une convention pluriannuelle conclue entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi. En vertu de l'article L. 5312-3 du code du travail, cette convention précise notamment « les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises ».

La convention établie pour la période 2009-2011 est concentrée sur la consolidation institutionnelle de Pôle emploi. Signée le 2 avril 2009, la convention tripartite couvrant la période 2009-2011 prévoit deux paliers de transformation du nouvel opérateur. Le premier palier est centré sur la réussite de la fusion des anciens réseaux de l'ANPE et des Assédic pour la période 2009-2010. Le second, mis en œuvre à l'horizon 2011, vise à améliorer l'offre de service et le fonctionnement du marché du travail.

La convention tripartite décline 33 objectifs de performance traitant principalement des processus et de l'activité, ainsi que des résultats en matière d'intermédiation et de retour à l'emploi (pièce jointe n°1). Dix-neuf indicateurs portent sur les volumes d'activité et de prise en charge dans les différents processus clients, deux indicateurs concernent la mise en œuvre de la fusion et un indicateur est lié à l'efficacité de l'opérateur. Onze indicateurs portent sur les résultats obtenus, dont six concernent la diminution du chômage, le retour à l'emploi et la satisfaction des demandeurs d'emploi, quatre la collecte et la satisfaction des offres d'emploi soumises par les employeurs et un la rapidité de l'indemnisation des allocataires de l'assurance chômage.

Un comité de suivi regroupant des représentants de l'État, des représentants de l'Unédic et le directeur général de Pôle emploi contrôle la mise en œuvre de ces indicateurs, qu'il peut compléter ou modifier.

3.1.2. Le Parlement exerce un contrôle de la performance du service public de l'emploi centré sur l'impact socio-économique de l'action de l'opérateur

Le Parlement exerce, au travers des lois de finances, un contrôle sur la performance du service public de l'emploi. Les projets annuels de performance (PAP) annexés à la loi de finances initiale, ainsi que les rapports annuels de performance (RAP) annexés à la loi de règlement, comportent plusieurs indicateurs applicables au SPE, dont les crédits sont inscrits dans le programme n°102 « Accès et retour à l'emploi ».

Les indicateurs retenus sont principalement des indicateurs d'efficacité. Parmi les quatorze indicateurs du programme, dix constituent des indicateurs d'efficacité ou de satisfaction, dont huit concernent le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi et deux la satisfaction du besoin de recrutement des employeurs. Trois indicateurs concernent l'activité du SPE et un indicateur porte sur l'efficacité de l'intermédiation, mesurée à partir du coût de la mise en relation positive, calculé comme le budget de Pôle emploi consacré à l'intermédiation sur le nombre de mises en relation positives.

Annexe XI

Ces indicateurs, qui concernent principalement Pôle emploi, ne sont pas tous renseignés. Dans le PAP 2011, cinq indicateurs ne comportent pas de cible pour 2011 sur l'ensemble des sous-indicateurs observés ; neuf indicateurs ne comportent pas de prévision actualisée sur l'ensemble des sous-indicateurs pour l'exercice en cours (2010). Le renseignement des indicateurs a cependant progressé par rapport au PAP 2010, où huit indicateurs sur les quinze utilisés ne comportaient pas de cible complète sur l'ensemble des sous-indicateurs considérés et treize ne comportaient pas de prévision actualisée pour 2009 pour l'ensemble des sous-indicateurs.

**Tableau 7 : Indicateurs de performance du programme 102 « Accès et retour à l'emploi »
présentés dans le projet annuel de performance 2011**

Indicateur	Indicateur d'activité	Indicateur d'efficacité/satisfaction	Indicateur d'efficience
Objectif n°1 – Favoriser l'accès et le retour à l'emploi			
1.1 Taux de retour à l'emploi des publics prioritaires et des personnes résidant en ZUS		×	
1.2 Effectivité du contrôle de la recherche d'emploi	×		
1.3 Part des bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE) précédemment au chômage ou inactifs		×	
Objectif n°2 - Améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par Pôle emploi			
2.1 Nombre de mises en relation positives rapporté au nombre de mises en relation		×	
2.2 Délai moyen d'un recrutement par l'intermédiaire de Pôle emploi		×	
2.3 Coût de la mise en relation positive			×
2.4 Pourcentage de demandeurs d'emploi satisfaits des services rendus par Pôle emploi		×	
2.5 Pourcentage des employeurs satisfaits des services rendus par Pôle emploi		×	
2.6 Part des salariés en contrat unique d'insertion ayant bénéficié d'un suivi par Pôle emploi	×		
Objectif n°3 - Accompagner vers l'emploi les personnes les plus éloignées du marché du travail			
3.1 Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après la sortie d'un contrat unique d'insertion		×	
3.2 Taux d'insertion dans l'emploi des jeunes bénéficiaires d'un dispositif spécifique (CIVIS, EPIDe, contrat d'autonomie)		×	
3.3 Taux d'insertion dans l'emploi à la sortie des structures d'insertion par l'activité économique (EI, ETTI, AI)		×	
3.4 Nombre de travailleurs handicapés placés dans l'emploi		×	
3.5 Part des jeunes non qualifiés (niveaux VI et V bis et V sans diplôme) et des jeunes résidant en ZUS dans le total des jeunes bénéficiaires d'un dispositif spécifique	×		

Source : Projet annuel de performance du programme 102 pour 2011.

3.2. Le pilotage de Pôle emploi repose sur une logique centralisée orientée vers le suivi de l'activité et le contrôle des processus de production

3.2.1. Les grandes orientations du dispositif de pilotage sont définies dans le cadre d'une procédure de dialogue de gestion

La procédure de dialogue de performance, déployée au sein de Pôle emploi depuis 2008, procède à une définition des objectifs partagée entre le siège et les directions régionales.

Les orientations nationales sont définies par la direction générale de Pôle emploi et notifiées aux directions régionales au début du processus de dialogue de gestion. En 2010, quatre orientations stratégiques ont été définies :

- ◆ garantir la qualité des services de base ;
- ◆ poursuivre la transformation de l'offre de service ;
- ◆ amplifier l'accompagnement des managers et des collaborateurs de Pôle emploi ;
- ◆ optimiser le pilotage de la production et des moyens.

Ces orientations stratégiques ont vocation à s'appliquer aux différents secteurs d'organisation de Pôle emploi, qu'il s'agisse de l'offre de service, des partenariats ou des fonctions support (ressources humaines, maîtrise des risques, communication).

Sur la base des priorités définies au niveau national, les directions régionales élaborent des propositions d'objectifs et de budget. Le dossier régional, qui présente l'environnement de la région, le bilan intermédiaire de l'activité de l'année en cours, la déclinaison des orientations nationales et une proposition de budget, sert de base à l'entretien organisé par le directeur général avec chaque directeur régional.

A l'issue du dialogue de performance, la direction générale présente au conseil d'administration un projet de budget assorti d'objectifs opérationnels pour l'année à venir. Le projet de budget pour 2010 présenté au conseil d'administration le 18 décembre 2009 fixait ainsi six objectifs principaux accompagnés de dix-sept indicateurs (Tableau 8).

Tableau 8 : Les objectifs opérationnels de Pôle emploi pour 2010

Objectif opérationnel	Indicateurs phares	Autres indicateurs
Maîtriser l'indemnisation et ses délais	▪ <u>Taux de décision des demandes d'allocation en moins de 15 jours</u> ▪ Niveau des dossiers en instance	▪ Taux de qualité de traitement des dossiers à liquider ▪ Poids des indus allocataires non récupérés
Optimiser les différents canaux de délivrance des services	▪ Taux de décroché des appels des demandeurs d'emploi ▪ Taux de décroché des appels d'entreprises ▪ Taux d'identification par Internet	▪ Taux d'abonnés aux offres ▪ Taux de dépôt des offres en ligne
Maintenir et optimiser les relations avec les entreprises	▪ <u>Nombre d'offres d'emploi satisfaites</u>	▪ <u>Délai de satisfaction des offres d'emploi</u> ▪ Nombre d'établissements clients

Annexe XI

Objectif opérationnel	Indicateurs phares	Autres indicateurs
Maintenir la qualité de l'activité recouvrement	Taux de reste à recouvrer	-
Maîtriser l'activité d'accompagnement et de placement	<u>Nombre de mises en relation positives</u>	- Taux de réalisation du premier entretien de suivi mensuel personnalisé (SMP) - Part des demandeurs d'emploi en SMP depuis deux mois et plus
Généraliser l'entretien unique d'inscription	Taux de premier entretien réalisé moins de dix jours après l'identification	-

Source : Pôle emploi, Conseil d'administration du 18 décembre 2009.

Note : Les indicateurs d'efficacité sont soulignés.

Les directions régionales doivent ensuite organiser la déclinaison des orientations nationales. Chaque directeur a la responsabilité de concevoir et de mettre en application un système de pilotage permettant de suivre l'activité et la performance des territoires et des sites. Les directions régionales procèdent ensuite à un dialogue de performance infra-régional, au niveau des départements, des directions déléguées et des sites.

Au niveau local, la mise en œuvre des objectifs est facilitée par un mécanisme d'incitation à la performance, utilisé pour les seuls agents de droit public. Selon ce dispositif, uniforme au niveau national, les agents contractuels de droit public de Pôle emploi, à l'exception des agents recrutés pour répondre à un besoin saisonnier ou occasionnel¹¹ peuvent bénéficier d'un système de primes liées à la performance. Le déploiement d'une rémunération à la performance pour les agents de droit privé est actuellement à l'étude.

Dans les faits, la logique contractuelle du dialogue de performance est partiellement supplantée par un mode de pilotage centralisé. Ainsi, selon une note de cadrage de la direction générale de mars 2009¹², si le principe d'une contractualisation des objectifs et des moyens est affirmé, le dispositif de pilotage national proposé vise à garantir l'adhésion et la déclinaison de la stratégie à tous les niveaux de l'organisation et à couvrir l'ensemble des missions de Pôle emploi.

La centralisation du pilotage est sans doute inévitable étant donné les circonstances institutionnelles et économiques auxquelles Pôle emploi est confronté. Pour la direction générale, il importe d'assurer l'homogénéité des orientations opérationnelles et la synchronisation des séquences de mise en œuvre de la fusion, face à un réseau qui demeure marqué par d'importants particularismes et qui doit faire face à la double contrainte d'une réforme interne lourde et d'un surcroît d'activité lié à la crise.

¹¹ Article 1 du décret n°2004-386 du 28 avril 2004 relatif au régime indemnitaire des agents contractuels de droit public de l'Agence nationale pour l'emploi.

¹² Citée dans le rapport IGF-IGAS.

3.2.2. Les indicateurs utilisés pour le pilotage interne de Pôle emploi concernant principalement le suivi de l'activité et de la production

3.2.2.1. Les indicateurs utilisés sont nombreux et centrés sur le suivi de l'activité et des processus

Les objectifs opérationnels fixés par la direction générale de Pôle emploi sont centrés sur le suivi de l'activité et des principaux processus de production.

Ces objectifs sont déclinés dans une série d'indicateurs particulièrement nombreux, essentiellement focalisés sur les processus opérationnels. Les indicateurs utilisés dans le cadre du dialogue de gestion (Tableau 9) étaient au nombre de 21 en 2009 et de 20 en 2010. 15 indicateurs concernent le volume d'activité ou le processus de prise en charge des usagers demandeurs d'emploi ou employeurs. Seuls cinq indicateurs concernent l'efficacité du service fourni à l'utilisateur, notamment en matière d'indemnisation des demandeurs d'emploi et de satisfaction des offres d'emploi soumises par les employeurs. Aucun indicateur ne concerne les délais de retour à l'emploi des différentes catégories de demandeurs d'emploi.

Le nombre d'indicateurs utilisés au niveau opérationnel est accru par l'utilisation d'indicateurs régionaux spécifiques. Les directions régionales peuvent ajouter aux objectifs et indicateurs définis nationalement des indicateurs propres à la région. Ainsi, en 2010, la région Île-de-France utilise 45 indicateurs dans le cadre de son dialogue de gestion, dont 9 indicateurs phares définis au niveau national.

Les indicateurs présentés au conseil d'administration sont davantage centrés sur les résultats obtenus, principalement en matière de services aux employeurs (Tableau 8). Parmi les 17 indicateurs présentés en conseil d'administration en décembre 2009, 4 concernent l'efficacité du service rendu aux usagers, dont 2 la collecte et la satisfaction des offres soumises par les employeurs, 1 l'indemnisation et 1 le retour à l'emploi.

La fiabilité de ce dispositif est hypothéquée par la fragilité des outils de contrôle de gestion actuellement disponibles, comme l'a rappelé la mission IGF-IGAS. Le déploiement, entamé en 2010, du nouvel outil applicatif d'appui au pilotage et à la décision (OPALE) devrait améliorer la fiabilité et la simplicité du renseignement des indicateurs.

Tableau 9 : Indicateurs utilisés dans le cadre du dialogue de performance de Pôle emploi

Intitulé de l'indicateur	Indicateurs d'activité/de processus	Indicateurs d'efficacité
Taux de décision des demandes d'allocation en moins de 15 jours		x
Niveau d'instances	x	
Taux de qualité de traitement des demandes d'allocation		x
Poids des indus allocataires non récupérés	x	
Taux de décroché demandeurs d'emploi	x	
Taux d'identification par internet	x	
Taux d'abonnement aux offres	x	
Taux de décroché entreprises	x	
Nombre d'offres d'emploi satisfaites		x
Délai de satisfaction des offres d'emploi		x
Taux de télépaiement des entreprises à échéance mensuelle	x	
Taux de reste à recouvrer des contributions chômage	x	
Nombre de portefeuille de conseillers personnels	x	
Taux de réalisation du premier entretien de suivi mensuel personnalisé	x	
Part de demandeurs d'emploi en suivi mensuel personnalisé avec service dans les deux derniers mois	x	

Intitulé de l'indicateur	Indicateurs d'activité/de processus	Indicateurs d'efficacité
Nombre de mises en relation positives		×
Taux de premier entretien réalisé moins de dix jours après l'identification	×	
Taux de dépôt des offres en ligne	×	
Nombre d'établissements clients	×	
Taux de réalisation des opérations de restructuration du réseau	×	

Source : Pôle emploi – mission IGF-IGAS.

3.2.2.2. Le suivi du retour à l'emploi et de l'efficience ne joue qu'un rôle résiduel dans le dispositif de pilotage

Les indicateurs d'efficacité portant sur la sortie du chômage et l'insertion dans l'emploi prévus par la convention tripartite et dans le projet annuel de performance ne sont pas suivis dans le cadre du pilotage régulier.

Unique indicateur sur la sortie du chômage présenté au conseil d'administration lors du vote du budget (Tableau 8), le nombre de mises en relations positives mesure davantage l'efficacité du service d'intermédiation du point de vue de l'employeur que les résultats obtenus pour les demandeurs d'emploi. L'indicateur de mises en relation positives, correspondant au nombre de mises en relation¹³ effectuées par Pôle emploi ayant donné lieu à une embauche, n'est pas rapporté au stock de demandeurs d'emploi inscrits et ne constitue de ce fait qu'un indicateur imparfait d'efficacité en matière de retour à l'emploi. En outre, il ne comporte aucune pondération prenant en compte la situation des demandeurs d'emploi, notamment leur plus ou moins grande proximité au marché du travail, contrairement à l'indicateur britannique (*cf. infra*).

Des enquêtes de suivi de cohortes de demandeurs d'emploi sont conduites par Pôle emploi mais ne fournissent pas un outil de pilotage à court terme. Dès 2001, l'Unédic a réalisé des enquêtes permettant d'évaluer les motifs de sortie du chômage en suivant une cohorte de demandeurs d'emploi inscrits à une date donnée. Ces enquêtes sont aujourd'hui réalisées par la direction de l'animation de la recherche, de l'évaluation et des statistiques (DARES) du ministère du travail, de l'emploi et de la santé et Pôle Emploi :

- ♦ les enquêtes « entrants » suivent une cohorte de demandeurs d'emploi sur une période donnée (jusqu'à 18 mois) pour identifier les motifs de sortie du chômage (reprise d'activité, transfert vers une autre allocation) ;
- ♦ les enquêtes « sortants » sont menées auprès d'un échantillon représentatif de demandeurs d'emploi sortis des listes de Pôle emploi au cours du dernier mois du trimestre précédant l'enquête.

Ces enquêtes permettent le calcul d'un taux de retour à l'emploi à six mois, douze mois et dix-huit mois après l'entrée en chômage. Le retard dans la publication des données ne permet cependant pas d'en faire un indicateur de pilotage opérationnel facilement utilisable.

En outre, Pôle emploi n'utilise aucun indicateur d'efficience. Comme l'a relevé la mission IGF-IGAS, l'indicateur d'efficience prévu par la convention tripartite du 2 avril 2009 – le coût de la mise en relation positive – n'a pu être mis en œuvre à ce jour. La comptabilité analytique de Pôle emploi, en cours de développement, ne permet pas pour l'instant d'évaluer de manière fiable le coût des différentes prestations de l'opérateur au regard de leurs résultats sur l'évolution de la situation des demandeurs d'emploi du point de vue du retour à l'emploi durable ou de l'entrée en formation.

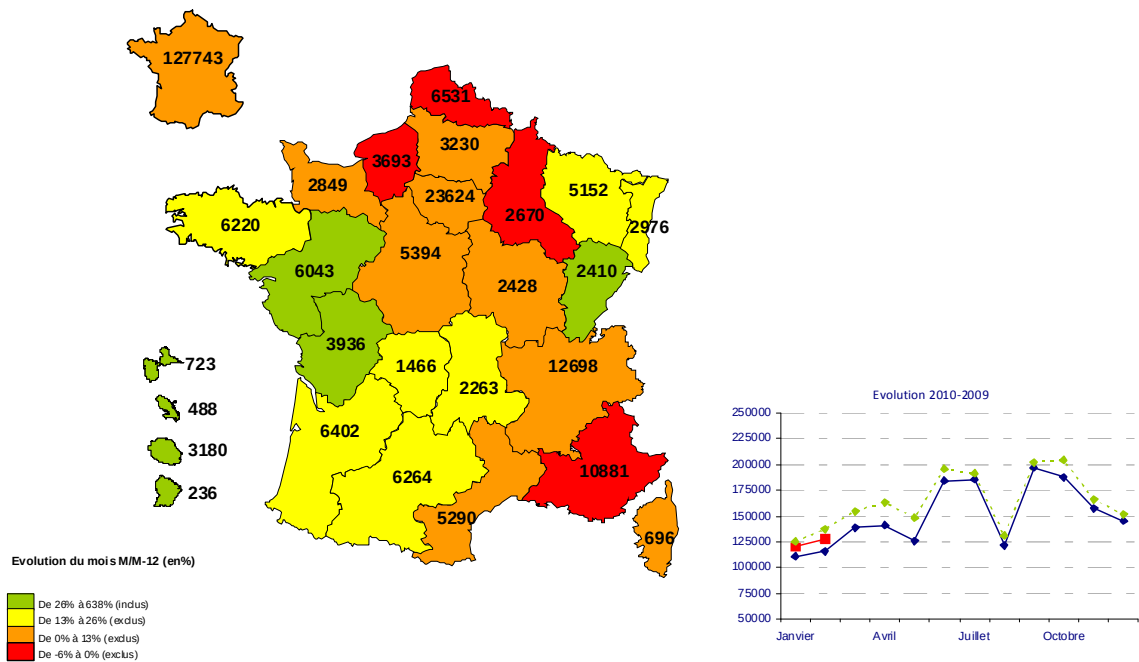
¹³ La mise en relation correspond à une proposition d'offre d'emploi à un demandeur d'emploi.

3.2.3. Le suivi de la performance repose sur des tableaux de bord multiples et une analyse comparative de la performance

Le suivi des objectifs opérationnels repose en premier lieu sur des tableaux de bord édités au niveau national et régional. La mission IGF-IGAS a souligné l'abondance des tableaux de bord disponibles à Pôle emploi, incluant le tableau de suivi trimestriel des indicateurs de la convention tripartite, le tableau de bord du dialogue de performance, le tableau de bord du plan de mobilisation de la rentrée, le tableau de bord de la réunion mensuelle des directeurs ou celui du conseil d'administration. A ces tableaux de bord nationaux s'ajoutent les tableaux de bord édités par les directions régionales et couvrant leurs objectifs propres. La mission IGAS-IGF a mis en évidence le caractère inégalement opérationnel de ces instruments, certains indicateurs n'étant pas renseignés de manière régulière.

Le suivi de la performance inclut également une comparaison interne de la performance (Graphique 5). Depuis octobre 2009, le tableau de bord présenté en réunion mensuelle des directeurs présente désormais les indicateurs opérationnels sous forme de cartes mettant en évidence le degré de réalisation des objectifs dans les différentes régions.

Graphique 5 : Exemple de carte d'analyse comparative de la performance utilisée en réunion mensuelle des directeurs de Pôle emploi



Source : Pôle emploi.

3.2.4. L'évaluation de la qualité et la mesure de la satisfaction de l'utilisateur font l'objet d'une attention croissante mais ne sont pas intégrés dans des outils de pilotage récurrents

Pôle emploi a développé un système de management de la qualité visant à promouvoir l'amélioration continue de l'efficacité et de la qualité du service rendu, au travers d'une certification ISO 9001. Les différents audits de certification au niveau régional et national ont été conduits tout au long de l'année 2010.

Un dispositif de mesure de la satisfaction des usagers a également été mis en œuvre. Le système d'écoute client lancé en 2009 s'appuie sur un baromètre annuel de satisfaction national permettant de disposer de résultats consolidés par région, complété par des enquêtes de site et la consultation mensuelle d'un panel de demandeurs d'emploi.

Une vaste consultation des usagers de Pôle emploi a enfin été organisée en septembre 2010. Effectuée sur un échantillon aléatoire de 500 000 demandeurs d'emploi inscrits en août 2010, cette enquête a mis en évidence que deux tiers des demandeurs d'emploi et des entreprises usagers de Pôle emploi se disaient satisfaits des services de l'opérateur. Cet outil de grande envergure donne une image ponctuelle de la satisfaction des clients mais ne saurait constituer un indicateur de pilotage récurrent compte tenu de son coût de production.

PIECE JOINTE

Pièce jointe n°1 : Indicateurs de performance prévus par la convention tripartite

Indicateur	Indicateur lié à la fusion	Indicateur d'activité/ processus	Indicateur d'efficacité/ satisfaction	Indicateur d'efficience
Part des implantations locales recevant du public disposant d'une équipe mixte	x			
Part des implantations ouvertes au public 35 heures par semaine ou plus	x			
Part des demandeurs d'emploi reçus le même jour en entretien d'inscription et en entretien d'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi		x		
Part des demandeurs d'emploi reçus en entretien unique d'inscription		x		
Part des demandeurs d'emploi disposant d'un conseiller personnel		x		
Part des effectifs dédiés à la production de services		x		
Part des demandeurs d'emploi satisfaits des services rendus par Pôle emploi			x	
Nombre d'offres d'emploi recueillies, dont nombre d'offres d'emploi de 6 mois ou plus			x	
Taux de satisfaction des offres, dont taux de satisfaction des offres portant sur les métiers en tension			x	
Nombre de demandeurs d'emploi en chômage de longue durée			x	
Taux de sortie pour retour à l'emploi et pour retour à l'emploi durable, dont publics prioritaires			x	
Taux d'insertion dans l'emploi six mois après la sortie d'une action financée par Pôle emploi, dont insertion dans l'emploi durable			x	
Taux d'insertion dans l'emploi six mois après la fin d'un contrat unique d'insertion ou d'un contrat avec une structure d'insertion par l'activité économique prescrits par Pôle emploi, dont insertion dans l'emploi durable			x	
Part des licenciés économiques bénéficiaires de CRP/CTP non inscrits comme demandeurs d'emploi à l'issue du dispositif			x	
Pourcentage des appels aboutis (taux d'aboutement ATT DE)		x		
Part des inscriptions réalisées moins de 5 jours après le premier contact avec Pôle emploi		x		
Taux de décision sur les dossiers d'indemnisation en moins de 15 jours			x	
Indicateur de qualité du traitement des demandes d'allocations		x		
Nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller personnel		x		
Part des demandeurs d'emploi dans les différents types de services		x		
Taux de réalisation des entretiens de suivi mensuel personnalisé		x		
Part des demandeurs d'emploi en suivi mensuel sans mise en relation depuis 2 mois ou plus		x		
Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge par des réseaux spécialisés et par des opérateurs de placement		x		

Annexe XI

Indicateur	Indicateur lié à la fusion	Indicateur d'activité/ processus	Indicateur d'efficacité/ satisfaction	Indicateur d'efficience
prestataires de Pôle emploi				
Pourcentage des appels aboutis (taux d'aboutement ATT Employeurs)		x		
Taux de restes à recouvrer des contributions d'assurance chômage		x		
Délai moyen de satisfaction des offres d'emploi			x	
Nombre d'entreprises clientes de Pôle emploi, dont PME de moins de 50 salariés		x		
Nombre d'embauches réalisées par l'intermédiaire de Pôle emploi, dont embauches sur offres de 6 mois ou plus			x	
Nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une prestation spécifique d'orientation ou d'évaluation des compétences		x		
Nombre de demandeurs d'emploi orientés vers le dispositif de validation des acquis		x		
Nombre d'embauches en contrat unique d'insertion, contrat de professionnalisation, contrat d'apprentissage, réalisées par l'intermédiaire de Pôle emploi		x		
Effectivité du contrôle de la recherche d'emploi		x		
Coût de la mise en relation positive				x

Source : Convention tripartite du 2 avril 2009.

ANNEXE XII

Liste des personnes rencontrées

1. France

1.1. Administrations centrales

1.1.1. Ministère du travail, de l'emploi et de la santé

1.1.1.1. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- ◆ Bertrand Martinot, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle
- ◆ Alain Betterich, sous-directeur du service public de l'emploi
- ◆ Perrine Barré, chef de la mission du marché du travail
- ◆ Cédric Puydebois, chef du département de l'action territoriale
- ◆ Paule Porruncini, adjointe au chef de département de l'action territoriale

1.1.1.2. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

- ◆ Brigitte Roguet, sous-direction du suivi et de l'évaluation des politiques d'emploi et de la formation professionnelle

1.1.2. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

1.1.2.1. Direction générale du Trésor (DGT)

- ◆ Nicolas Carnot, sous-directeur des politiques sociales et de l'emploi
- ◆ Julien Deroyon, chef du bureau du marché du travail et des politiques de l'emploi
- ◆ Pierre Sentenac, chef du bureau du réseau et de la veille économique
- ◆ Pascale Saint-Sulpice Bodin, adjointe au chef du bureau du réseau et de la veille économique

1.1.3. Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

1.1.3.1. Direction du budget

- ◆ François Desmadryl, chef du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle
- ◆ Renaud Duplay, adjoint au chef du bureau de l'emploi et de la formation professionnelle

1.2. Unédic

- ◆ Vincent Destival, directeur général
- ◆ Michel Menu, directeur général adjoint
- ◆ Jean-Paul Dommergue, directeur juridique

1.3. Opérateurs du service public de l'emploi

1.3.1. Pôle emploi

1.3.1.1. Siège

1.3.1.1.1. Direction générale

- ♦ Christian Charpy, directeur général
- ♦ Carine Chevrier, directrice de cabinet et de la transformation

1.3.1.1.2. Direction générale adjointe clients, services, partenariats

- ♦ Serge Lemaître, directeur du service clients
- ♦ Sandrine Hervé, chef de projet national CRP-CTP

1.3.1.1.3. Direction générale adjointe du pilotage et de la performance du réseau

- ♦ Pierre Cavard, directeur du contrôle de gestion
- ♦ Rochdi Moubakir, directeur adjoint du contrôle de gestion
- ♦ Jean-Yves Collet, chef du département Analyses, indicateurs et tableaux de bord
- ♦ Philippe Rohou, responsable du département Pilotage et performance

1.3.1.1.4. Direction générale adjointe des ressources humaines

- ♦ Jean-Pierre Bailleux, directeur de cabinet du directeur général adjoint
- ♦ Juliane Abidos, chef du département Développement des compétences
- ♦ Gladys Peigne, responsable du département Emploi et études sociales

1.3.1.1.5. Direction des études, de l'évaluation et des affaires internationales

- ♦ Annie Gauvin, directrice
- ♦ Anne-Catherine Belier, adjointe du sous-directeur affaires internationales
- ♦ Philippe l'Esprit, chef du département du benchmark opérationnel, sous-direction des affaires internationales
- ♦ Marie-Christine Dubroca-Corvesi, en charge d'une mission de benchmark sur les processus opérationnels

1.3.1.1.6. Direction des statistiques, enquêtes et prévisions

- ♦ Bernard Ernst, directeur
- ♦ Stéphane Ducatez, sous-directeur des enquêtes et prévision
- ♦ Jean-Paul Blois, sous-directeur des statistiques

1.3.1.2. Direction régionale d'Ile-de-France

- ◆ Sophie Legal, directrice adjointe du pilotage de la performance du réseau
- ◆ Agnès Manzanaro, chef du service du pilotage de l'activité et de l'analyse de la performance, direction du pilotage de la performance du réseau
- ◆ Brigitte Gonin-Bonnaire, directrice de l'agence Paris-Hôtel de Ville (75)

1.3.1.3. Direction régionale de Franche-Comté

- ◆ Jean-Marie Schirck, directeur régional
- ◆ Patrick Bougueliane, directeur des ressources humaines
- ◆ Marilyne Méchain, responsable transformation
- ◆ Jean-Luc Chudant, responsable pilotage de performance régionale
- ◆ Laurence Gie, directrice de l'agence Besançon-Palente (25)
- ◆ Sylvie Bourreau, animatrice de l'équipe Services, agence Besançon-Palente (25)

1.3.2. AGEFIPH

- ◆ Pierre Blanc, directeur général
- ◆ Najiba Fradin, adjointe au directeur général

1.3.3. Maisons de l'emploi

1.3.3.1. Maison de l'emploi, de l'insertion, de la formation et de l'entreprise – Aulnay-sous-Bois (93)

- ◆ Christine Poussard, directrice générale
- ◆ Anne-Marie Cabanier, directrice administrative, financière et des ressources humaines

1.3.4. Missions locales

1.3.4.1. Union nationale des missions locales

- ◆ Jean-Patrick Gille, président
- ◆ Claire Fabre, chargée de mission

1.3.4.2. Conseil national des missions locales

- ◆ Jean-Christophe Brandouy, chargé de mission Systèmes d'information

1.3.4.3. Mission locale de Besançon (25)

- ◆ Bernard Rach, directeur

1.3.5. Opérateurs privés de placement

- ◆ Catherine Gouyet, responsable de l'antenne placement Manpower-égalité des chances, Besançon (25)

2. Allemagne

2.1. Administration fédérale

2.1.1. Ministère du travail et des affaires sociales (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*)

- ◆ Rainer Albers, Direction de la politique européenne et internationale de l'emploi
- ◆ Thomas Hildebrandt, Direction de la politique de l'emploi, de la main d'œuvre étrangère, de l'assurance chômage et des solidarités actives, bureau du régime de solidarité active
- ◆ Stefan Marx, Direction de la politique de l'emploi, de la main d'œuvre étrangère, de l'assurance chômage et des solidarités actives, bureau de l'assurance chômage

2.1.2. Cour des comptes fédérales (*Bundesrechnungshof*)

- ◆ Rolf-Dietrich Kammer, chef de la division des politiques sociales
- ◆ Tanja Nothaft-Kupfer, chef du service de l'assurance chômage
- ◆ Reinhard Müllender, chef du service du régime de solidarité
- ◆ Christine Rabenschlag, directeur des relations internationales
- ◆ Martina Koß, direction des relations internationales

2.2. Opérateurs du service public de l'emploi

2.2.1. Agence fédérale de l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*)

2.2.1.1. Siège

- ◆ Michael van der Cammen, directeur des relations internationales par intérim
- ◆ Dr Manfred Schnitzler, chef du service des prestations d'assurance chômage SGB III
- ◆ Jochen Wein, chef du service des ressources humaines
- ◆ Ute Beyer, service du développement des ressources humaines, du recrutement et de la formation
- ◆ Jürgen Clausnitzer, service du développement des ressources humaines, du recrutement et de la formation
- ◆ Birgit Domschke, service des prestations aux employeurs
- ◆ Axel Fitger, direction des relations internationales
- ◆ Michael Müntnich, service de l'analyse des prestations et des programmes

Annexe XII

- ◆ Friedrich Scheerer, direction de la stratégie
- ◆ Steffen Sottung, service du contrôle de gestion
- ◆ Jürgen Stahl, service de la stratégie et du changement
- ◆ Hildegard Westerweller, service de la politique des ressources humaines

2.2.1.2. Direction régionale de Bavière

- ◆ Günther Schauenberg, directeur du régime de solidarité

2.2.2. Communauté de travail (SGB II)

2.2.2.1. Communauté de travail de Berlin-Friedrichshain-Kreuzberg

- ◆ Stephan Felisiak, directeur
- ◆ Martin Zehe, chef du service du travail et de l'intégration

2.3. Ambassade de France en Allemagne

- ◆ Xavier Luquet, conseiller pour les affaires sociales
- ◆ Jérôme Mairal, adjoint du ministre conseiller pour les affaires économiques

3. Royaume-Uni

3.1. Administrations centrales

3.1.1. Ministère du travail et des retraites (*Department for Work and Pensions*)

- ◆ Tim Foster, directeur adjoint des programmes de retour à l'emploi
- ◆ Mike Hope, direction des prestations de service
- ◆ Sean Massey, direction des affaires juridiques

3.1.2. Agence nationale d'audit (*National Audit Office*)

- ◆ Phil Gibby, directeur en charge du ministère du travail et des retraites
- ◆ Mark Eltringham

3.2. Opérateurs du service public de l'emploi

3.2.1. Jobcentre plus

3.2.1.1. Direction des ressources humaines et de la performance

- ♦ Lesley Clegg, service de la prévision des effectifs
- ♦ Arfan Sayed, service de la formation continue
- ♦ Linda Ross, service du recrutement

3.2.1.2. Direction des finances

- ♦ Stephen Richardson, chef du service de l'analyse de la productivité et des coûts
- ♦ John Cunnington, service de l'analyse de la productivité et des coûts
- ♦ Jason Madigan, service de l'analyse de la productivité et des coûts
- ♦ Janet Bell, service de la prospective budgétaire
- ♦ Andrew Mattacks, direction des finances

3.2.1.3. Direction des relations internationales

- ♦ Eamonn Davern, directeur
- ♦ Justin Savage

3.2.1.4. Autres directions

- ♦ Cath Cant, service des employeurs et des partenariats
- ♦ Denise Horsall, service des compétences et des partenariats

3.2.1.5. Agence locale de Bailey Court, Sheffield

- ♦ Jean Japp, directrice

3.2.2. Prestataires externes de placement

3.2.2.1. Remploi

- ♦ Justin Hall, directeur opérationnel régional du Yorkshire du sud

3.3. Ambassade de France au Royaume-Uni

- ♦ Yann Pouézat, conseiller financier
- ♦ Frédérique Simon-Delavalle, conseillère pour les affaires sociales

4. Organisation de la coopération et du développement économiques (OCDE)

- ◆ Stéphane Carcillo, économiste, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales
- ◆ David Grubb, économiste, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales

ANNEXE XIII

**Réponses au questionnaire envoyé
aux réseaux des conseillers sociaux
et des services économiques
des ambassades de France à l'étranger**



**Contributions des Services économiques
et des Conseillers pour les affaires sociales
des pays suivants :**
**Australie, Autriche, Danemark, Espagne,
Italie, Pays-Bas, Suède**

Septembre 2010

Temps passé pour la réalisation
de cette étude :
60. jours-agent, soit un coût théorique de 58 200 €

**Bureau Etudes « Réseaux d'expertise et de veille
internationales »**

Contact : Pascale Saint-Sulpice Bodin
Tél. : 01 44 87 22 63 email : sg3@dgtrésor.gouv.fr

Dossier n°004640

La direction générale du Trésor (DG Trésor) s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans ce document.

Ce document de travail, réalisé par le réseau international de la DG Trésor sur la base d'un cahier des charges et questionnaire précis fournis par le(s) commanditaire(s), permet de disposer d'un panorama de diverses situations à l'international. Toutefois, il ne constitue d'aucune manière une prise de position de la DG Trésor (et par extension celle du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi) sur le sujet donné.

Le destinataire de l'analyse comparative s'engage à n'utiliser les informations fournies par la DG Trésor que pour ses besoins personnels et à ne pas les transmettre à des tiers sans l'autorisation expresse du bureau des réseaux d'expertise et de veille internationales de la DG Trésor.

SOMMAIRE

Introduction	4
AUSTRALIE	25
AUTRICHE	47
DANEMARK.....	71
ESPAGNE.....	89
ITALIE.....	105
PAYS-BAS	117
SUÈDE	137

Introduction

Ce dossier comprend 7 fiches pays analysant les effectifs et l'organisation des services publics de l'emploi en Europe et en Australie.

Il a été réalisé pour le compte de l'Inspection Générale des Finances (IGF).

Cette étude a fait l'objet d'une collaboration entre la DG Trésor et la Délégation aux affaires européennes et internationales conjointe aux Ministères chargés respectivement du Travail et de la Santé, qui a largement mobilisé le réseau des Conseillers pour les affaires sociales (CAS) pour la réalisation du présent dossier.

I Contexte de la demande :

- **Situation française**

En France, le traitement des demandes et des offres d'emploi ainsi que l'indemnisation des chômeurs au titre de l'assurance-chômage incombe au « service public de l'emploi ». Cette mission d'intérêt général est confiée à un opérateur principal, Pôle emploi, et à deux grands réseaux associatifs qui agissent en « co-traitance » avec Pôle emploi pour certains publics : les « missions locales » pour les jeunes de 16 à 25 ans et « Cap Emploi » pour les travailleurs handicapés.

L'inscription officielle comme demandeur d'emploi incombe à Pôle emploi qui est chargé d'assurer pour tous les demandeurs d'emploi un suivi et un accompagnement vers l'emploi, dont il peut éventuellement sous traiter certains aspects aux nombreux autres organismes, publics et privés intervenant sur le marché du travail, qui ne participent alors au service public de l'emploi que comme « sous traitants ».

Dans le cadre de l'accompagnement vers l'emploi, Pôle emploi est chargé de la gestion de certains outils de la politique de l'emploi, tels que les aides aux chômeurs créateurs d'entreprise ou des aides spécifiques ouvrant droit pour les entreprises à des exonérations cibles de charges sociales.

Pôle emploi est également chargé de la gestion de l'assurance-chômage. Quand le système d'assurance chômage n'ouvre pas de droit ou n'ouvre plus de droit, les chômeurs peuvent bénéficier, sous certaines conditions d'allocations de solidarité, à la charge des collectivités locales ou de l'État, servies par d'autres guichets que ceux de Pôle emploi (caisse d'allocations familiales notamment).

II Objectif de la demande

Cette enquête doit permettre la réalisation d'un rapport, commandé par M^{me} le Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et M. le Secrétaire d'État à l'emploi, d'étude comparative des effectifs et de l'organisation des services publics de l'emploi en Europe.

Ce rapport doit permettre d'éclairer la question de la « bonne taille » de l'opérateur principal de placement qu'est Pôle emploi par référence aux opérateurs principaux d'autres pays et de fournir des éléments d'analyse permettant d'apprécier le « modèle économique » vers lequel Pôle emploi pourrait évoluer, notamment sur les points suivants :

- la politique d'externalisation de Pôle emploi. En cas de politique active d'externalisation, la question du partage des risques est en particulier importante : Pôle emploi doit-il se concentrer sur les individus les moins employables (chômage de nature plus structurelle) et

délégue l'accompagnement des autres demandeurs d'emploi (chômage conjoncturel, frictionnel) à d'autres opérateurs ?

- la différenciation des demandeurs d'emploi et les méthodes de segmentation, ainsi que l'individualisation des prestations.

En vue d'approfondir de précédentes enquêtes réalisées par le réseau des missions économiques et des conseillers sociaux sur la politique de l'emploi, le questionnaire ci-joint vise à identifier le rôle exact dévolu aux opérateurs principaux en charge des demandeurs d'emploi par rapport aux autres organismes publics ou privés susceptibles d'intervenir dans la trajectoire des demandeurs d'emploi.

- La *première partie* du questionnaire vise à rappeler succinctement le contexte du marché du travail national et les grandes orientations de politique de l'emploi ;
- La *deuxième partie* du questionnaire vise à établir une cartographie de l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi ;
- La *troisième partie* du questionnaire se concentre sur l'opérateur public principal (ou les opérateurs publics principaux), pour en étudier
 - la répartition des moyens en fonction des différentes missions assurées,
 - le recours éventuel à la sous-traitance ou à la co-traitance,
 - le processus de prise en charge des demandeurs d'emploi,
 - les inflexions récentes qui ont pu affecter le fonctionnement de l'opérateur principal.

III Réponse de la France au questionnaire

Contexte : Présentation du service public de l'emploi/Overview of the national public employment service (PES)

La première partie du questionnaire vise à rappeler succinctement le contexte du marché du travail national et les grandes orientations de politique de l'emploi.

The first part of the survey aims to provide a brief overview of the labour market situation and the key features of the employment and labour market policy.

- ♦ **Question 1.** Quelle est la situation du marché du travail national ? Comment a évolué le taux de chômage dans les trois dernières années ? Comment a évolué le taux de chômage de longue durée ? Quelle est la part du chômage de longue durée (supérieur à un an), du chômage de très longue durée (supérieur à deux ans) ? Le marché du travail est-il fluide ou caractérisé par certaines rigidités (ampleur des flux, taux de rotation de la main d'œuvre, probabilité de retour à l'emploi pour les chômeurs) ?

What is the current situation on the labour market? What has been the evolution of unemployment over the last three years? What is the proportion of long term unemployment (more than one year) and very long term unemployment (more than two years) among total unemployment? Is the job market dynamic or is it affected by rigidities?

Le marché du travail français a connu une nette dégradation depuis 2008 en raison de la crise économique. Le taux de chômage, en moyenne annuelle, est passé de 7,8 % en 2008 à 9,5 % en 2009. Il s'élevait à 9,9 % en mai 2010 (source : Eurostat). En mai 2010, 36 % des demandeurs d'emploi sont inscrits depuis plus d'un an et 15 % sont inscrits depuis plus de deux ans.

Following the economic downturn the French unemployment rate rose sharply from 7.8 % in 2008 to 9.5% in 2009 and 9.9% in May 2010 (Eurostat). In May 2010, 36% of jobseekers have been registered for more than a year and 15% for more than two years.

- ◆ **Question 2.** Quelle est l'orientation générale du dispositif de prise en charge des demandeurs d'emploi ? Sur quelle(s) prestation(s) l'accent est-il plus précisément porté ?

What is the general purpose and philosophy of service delivery to jobseekers by national public employment services (PES)? On which service(s) does it focus?

En France, le service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion des demandeurs d'emploi.

Il inclut les prestations suivantes : le placement, le versement d'un revenu de remplacement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés. Le bénéfice de l'allocation chômage est subordonné à la conduite de démarches de recherche d'emploi.

Il est géré, à titre principal, par l'opérateur *Pôle emploi*.

Le service de placement fourni par Pôle emploi repose sur un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) qui donne lieu à des actions spécifiques de recherche d'emploi. Le demandeur d'emploi bénéficie d'un conseiller personnel et d'un suivi mensuel à partir du quatrième mois de recherche d'emploi.

Après trois mois, le demandeur d'emploi est tenu d'accepter les « offres raisonnables d'emploi » définies comme les offres compatibles avec ses qualifications et compétences professionnelles et rémunérées à au moins 95 % du salaire antérieurement perçu.

The main tasks of the French Public Employment Service (PES) are orientation, training and guidance. It includes following services: placement, unemployment benefit payment, orientation and securing career paths.

The French PES' main public operator is Pôle Emploi.

Pôle emploi offers all job seekers monthly monitoring with a personal adviser referral until their return to employment. An individual plan for access to employment is established with the jobseeker. After a three-month period the jobseeker is expected to accept reasonable job offers, defined as offers that fit their qualification and skills and whose wage is at least equal to 95% of the previous salary.

- ◆ **Question 3.** Le service de prise en charge du demandeur d'emploi a-t-il fait l'objet d'évaluations ? Est-il perçu comme efficace ?

Has the PES been assessed? Is it commonly accepted that the national PES delivers effective guidance to jobseekers?

Le service public de l'emploi français a fait l'objet de plusieurs évaluations. Dans un rapport de 2006, la Cour des comptes a évalué le nouveau plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) mis en œuvre en 2001. La Cour des comptes déplorait la complexité de la prise en charge du demandeur d'emploi, éclatée entre les services chargés de l'assurance chômage (Assedic), l'agence en charge du placement (ANPE) et ses éventuels sous-traitants ou co-traitants. Il a été remédié à cette fragmentation par la fusion de l'ANPE et des Assedic dans une nouvelle entité, Pôle emploi, en 2008.

Une évaluation économique (Crépon et al., 2009) a également été conduite en 2009 sur les expérimentations d'accompagnement renforcé des chômeurs de longue durée. Elle a validé l'intérêt de programmes d'accompagnement renforcé pour ces publics spécifiques. Elle a montré que l'efficacité des programmes conduits par l'opérateur public était supérieure à celle des opérateurs privés de placement.

The French PES was evaluated on several occasions.

In 2006, the Cour des comptes, the French national audit office, evaluated the 2001 back-to-work program run by the main public operator, previously called National Employment Agency - Agence nationale pour l'emploi (ANPE). The Cour des comptes pointed out the intricacy of the service delivery process to jobseekers. It was partly remedied by the merger of the two main stakeholders of the French PES (ANPE and the Assedic which were in charge of the payment of unemployment benefit) into Pôle Emploi.

A 2009 economic assessment of programmes for long-term jobseekers (Crépon and al. 2009)¹ found that specific programmes were more efficient than standard processes to help these customers back to work. It also found that programmes led by the public operator were more effective than private employment agencies.

¹ http://www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/crepon/Rapport_final_Crest_EEP.pdf

- ◆ **Question 4.** Comment est organisée l'indemnisation du chômage ? Remplir le tableau 1 ci-dessous.

How are unemployment benefits managed? Please fill in Table 1.

Tableau 1 : Questions relatives à l'indemnisation du chômage
Table 1: Main features of unemployment benefits

Nombre de chômeurs enregistrés <i>Number of registered jobseekers</i> 31/12/2008 5 652 900 31/12/2009 6 298 500	
Nombre de chômeurs indemnisés <i>Number of jobseekers claiming unemployment benefits</i> 31/12/2008 2 255 800 31/12/2009 2 625 100	
Nombre de chômeurs radiés <i>Number of deregistered jobseekers</i> 31/12/2008 5 418 400 31/12/2009 5 597 000	
Conditions d'éligibilité à l'assurance chômage <i>Eligibility criteria for unemployment benefits</i>	Avoir travaillé et cotisé à l'assurance chômage pendant une durée minimale de 4 mois (convention du 19 février 2009) <i>4-month unemployment insurance contribution</i>
Durée minimale et maximale d'indemnisation chômage <i>Minimal and maximal unemployment benefits duration</i>	La durée d'indemnisation est égale à la durée d'affiliation à l'Assurance chômage selon la règle "un jour d'affiliation donne droit à un jour d'indemnisation". Cette durée est cependant limitée à 24 mois et, pour les salariés de plus de 50 ans, à 36 mois <i>The benefit duration equals the jobseeker's contribution duration. The maximum benefit duration is 24 months, or 36 months for jobseekers older than 55 years</i>
Durée moyenne d'indemnisation chômage <i>Average unemployment benefits duration</i>	En 2008 : 324,2 jours <i>324,2 days in 2008</i>
Existence d'une allocation de solidarité à expiration des droits à indemnisation chômage (O/N) Si oui, nom et montant de l'indemnité, nombre de bénéficiaires <i>Other welfare allowances or public support granted when unemployment benefit ends (Y/N)</i> Please specify the name and amount of the allowance, and the number of beneficiaries	Oui : ■ Allocation de solidarité spécifique (ASS) d'un montant de 15,14 € par jour ; 321 000 bénéficiaires en décembre 2009 ■ Revenu de solidarité active (RSA), d'un montant de 460,09 € par mois pour une personne seule sans enfant ; 1 697 357 bénéficiaires au 31 décembre 2009 Yes: ■ "Specific solidarity allowance" up to €15.14 a day; 321 000 beneficiaries in December 2009 ■ "Active solidarity income", the basic rate of which is €460.09 a month for a single person without children. 1 697 357

Cartographie des acteurs du service public de l'emploi / Map of the various service providers and stakeholders of the public employment service

La deuxième partie du questionnaire vise à établir une cartographie de l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi.

The second part of the survey aims to describe how the employment public service is structured, i.e. which organisations (public or private) participate in the implementation of employment policies and the delivery of services to jobseekers.

- ◆ **Question 5.** Pouvez-vous décrire le paysage institutionnel du service public de l'emploi du pays étudié ?
 - Quel est l'opérateur public principal de placement et/ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi ?
 - Existe-t-il d'autres acteurs au niveau national ou local, assurant la prise en charge des demandeurs d'emploi, la prospection et l'animation du marché du travail, la lutte contre le chômage ? Quels liens entretiennent-ils avec l'opérateur principal (indépendance, co-traitance, sous-traitance) ?

Could you describe the institutional landscape of PES? What is the main PES operator? What are the other stakeholders and service providers operating at national, regional or local level?

En France, l'opérateur principal d'indemnisation et de placement des demandeurs d'emploi est Pôle Emploi, qui résulte de la fusion de deux opérateurs en 2008 : l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), en charge de l'inscription et du placement des demandeurs d'emploi, et les Assedic, en charge de l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Il existe d'autres acteurs du service public de l'emploi :

- ◆ les services de l'État chargés de la définition de la politique de l'emploi et de prise en charge des demandeurs d'emploi ;
- ◆ l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- ◆ les maisons de l'emploi, groupements d'intérêt public qui concourent à l'accueil, à l'information et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi ainsi qu'à la coordination des actions en faveur des demandeurs d'emploi au niveau local (art. L. 5313-1 du Code du travail) ;
- ◆ les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes - permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO), qui sont des associations ou des groupements d'intérêt public, dédiées à l'insertion professionnelle et à l'accompagnement dans l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans (art. L. 5314-1 du code du travail) ;
- ◆ les communes, qui peuvent recevoir des offres d'emploi et réaliser des opérations de placement après avoir conventionné avec l'État et Pôle emploi (art. L. 5322-2 du code du travail) ;
- ◆ les conseils généraux, chargés du versement du revenu de solidarité active (art. L. 262-13 du code de l'action sociale et des familles), qui doivent en orienter les bénéficiaires en vue de la recherche d'un emploi (art. L. 262-29 du même code) ;
- ◆ l'association pour l'emploi des cadres (APEC), association de loi 1901 paritaire, qui accompagne les cadres en activité ou en recherche d'emploi et conseille les entreprises dans leur recrutement de cadres ;
- ◆ Cap'Emploi, réseau d'organismes en charge de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.

The main PES operator in France is Pôle Emploi. It was created in 2008 following the merger of the National Employment Agency (ANPE), which was in charge of the registration and the placement of jobseekers, and the Assedic offices, which were paying unemployment benefits.

The other stakeholders of the French PES are:

- ◆ *the Ministry for Employment which determines the French employment policy;*
- ◆ *the national association for vocational training of adults (AFPA);*
- ◆ *local “employment houses” which coordinate local initiatives promoting employment and provide orientation services to jobseekers;*
- ◆ *local agencies for work integration of young people;*
- ◆ *the local councils (communes), which can create offices and placement services when no Pôle emploi agencies are available locally;*
- ◆ *the general councils (conseil généraux), which are territorial authorities in charge of the “Active solidarity income” (universal minimum income) and must provide the beneficiaries with orientation and placement services;*
- ◆ *the association for employment of staff management (APEC), which gives support to staff management searching a job and employers recruiting staff management;*
- ◆ *Cap emploi, a network which promotes employment of disabled people.*

- ◆ **Question 6.** Pour chacun des opérateurs cités dans la question 5, indiquer :
 - leur budget global pour 2010 ;
 - leurs effectifs au 31 décembre 2009 ;
 - le nombre de demandeurs d'emploi pris en charge ;
 - leurs missions.

Merci de compléter le tableau 2 ci-dessous.

For each operator and service provider mentioned in question 5 above, please specify their 2010 annual budget (receipts and expenditure), the staff number on 31 December 2009, their objectives and the main services provided.

Please fill in Table 2.

Tableau 2 : Acteurs et moyens alloués au service public de l'emploi
Table 2: Service providers and stakeholders of the public employment service

Nom de l'opérateur <i>Name of the body or stakeholder</i>	Statut juridique <i>Legal status</i>	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) <i>Receipts and spending in 2009 (€)</i>	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 <i>Number of jobseekers enrolled in 2009</i>	Effectifs totaux <i>Total staff number</i>	Missions réalisées (oui/non) – <i>Services provided (yes/no)</i>							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi <i>Enrollment of jobseekers</i>	Prestations de formation <i>Training services</i>	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle) <i>Other services (including advice, information and guidance services)</i>	Indemnisation chômage <i>Payment of unemployment benefits</i>	Versement /suivi de minima sociaux <i>Payment of other welfare allowances</i>	Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>	Collecte des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)</i>
Pôle Emploi	Institution nationale publique dotée de la personnalité morale <i>National public entity with legal personality</i>	30 727,80 M€	4 087 000	46 533	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>	Oui (jusqu'au 1 ^{er} janvier 2011) <i>Yes (until January 2011)</i>	Non (sauf expérimentations) <i>No</i>

Nom de l'opérateur <i>Name of the body or stakeholder</i>	Statut juridique <i>Legal status</i>	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) <i>Receipts and spending in 2009 (€)</i>	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 <i>Number of jobseekers enrolled in 2009</i>	Effectifs totaux <i>Total staff number</i>	Missions réalisées (oui/non) – <i>Services provided (yes/no)</i>							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi <i>Enrollment of jobseekers</i>	Prestations de formation <i>Training services</i>	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle) <i>Other services (including advice, information and guidance services)</i>	Indemnisation chômage <i>Payment of unemployment benefits</i>	Versement /suivi de minima sociaux <i>Payment of other welfare allowances</i>	Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>	Collecte des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)</i>
Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)	Association loi 1901 à but non lucratif <i>Non-profit organisation</i>	n.d.	235 067	11 936 (2007) Part des demandeurs d'emploi dans les stagiaires : 61 %	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Oui 18 742 journées d'appui conseil en 2009 <i>Yes</i>
Maisons de l'emploi	Groupe ment s d'intérêt public ou associations loi 1901 <i>Non-profit organisation</i>	74,84 M€ (subventions État 2009)	n.d.	170 (2007)	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>

Nom de l'opérateur <i>Name of the body or stakeholder</i>	Statut juridique <i>Legal status</i>	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) <i>Receipts and spending in 2009 (€)</i>	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 <i>Number of jobseekers enrolled in 2009</i>	Effectifs totaux <i>Total staff number</i>	Missions réalisées (oui/non) – <i>Services provided (yes/no)</i>							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi <i>Enrollment of jobseekers</i>	Prestations de formation <i>Training services</i>	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle) <i>Other services (including advice, information and guidance services)</i>	Indemnisation chômage <i>Payment of unemployment benefits</i>	Versement /suivi de minima sociaux <i>Payment of other welfare allowances</i>	Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>	Collecte des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)</i>
Missions locales et PAIO	Association ou groupement d'intérêt public <i>Non-profit organisation</i>	409,33 M€ (2008)	1 213 000	10 933 (2008)	Oui <i>Yes</i>	Oui <i>Yes</i>	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>
Communes	Collectivité publique <i>Local authority</i>	n.d.	n.d.	5 330 (2007)	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>
Conseils généraux	Collectivité publique <i>Local authority</i>	n.d.	n.d.		Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>
Association pour l'emploi des cadres	Association loi 1901 <i>Non-profit organisation</i>	n.d.	n.d.	900 (2007)	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>

Nom de l'opérateur <i>Name of the body or stakeholder</i>	Statut juridique <i>Legal status</i>	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) <i>Receipts and spending in 2009 (€)</i>	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 <i>Number of jobseekers enrolled in 2009</i>	Effectifs totaux <i>Total staff number</i>	Missions réalisées (oui/non) – <i>Services provided (yes/no)</i>							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi <i>Enrollment of jobseekers</i>	Prestations de formation <i>Training services</i>	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle) <i>Other services (including advice, information and guidance services)</i>	Indemnisation chômage <i>Payment of unemployment benefits</i>	Versement /suivi de minima sociaux <i>Payment of other welfare allowances</i>	Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>	Collecte des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)</i>
Cap Emploi	Réseau national d'organismes de placement <i>Non-profit network</i>	n.d.	n.d.	1 200 (2007)	Non <i>No</i>	Oui <i>Yes</i>	Oui <i>Yes</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>	Non <i>No</i>

Caractéristiques de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi (missions de placement et/ou indemnisation) / Key features of the main public employment service operator

La troisième partie du questionnaire se concentre sur l'opérateur public principal (ou les opérateurs publics principaux), pour en étudier la répartition des moyens en fonction des différentes missions assurées, le recours éventuel à la sous-traitance ou à la co-traitance, le processus de prise en charge des demandeurs d'emploi, ainsi que les inflexions récentes du marché du travail qui ont pu affecter le fonctionnement de l'opérateur principal.

The third part of the questionnaire aims to provide information about key features of the main PES operator, such as: how resources (budget and staff) are allocated, to which extent the main operator has outsourced its activities to private agencies or developed partnerships with other governmental or non-governmental agencies, how it delivers services to jobseekers, how its organisation and budget allocation processes have been impacted by reorganisations and the rise in unemployment.

Organisation de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi / general organisation of the main PES operator

- ◆ **Question 7.** Quelle est l'organisation territoriale du principal opérateur ? De combien d'agences dédiées à l'accueil du public dispose-t-il ?

What is the territorial organisation of the main PES body? How many public offices does it have?

Pôle Emploi dispose d'un réseau de 1 500 agences. Les agences sont placées sous l'autorité de directions territoriales, elles-mêmes regroupées en directions régionales.

Pôle Emploi has 1 500 public offices coordinated by territorial and regional offices.

- ◆ **Question 8.** L'opérateur principal a-t-il connu une **réorganisation ou une réforme structurelle récentes** (fusion des activités de placement et d'indemnisation, réorganisation du maillage territorial, politique d'externalisation de prestations, etc.)?
 - quelles en ont été les principales caractéristiques ?
 - quelles en ont été les conséquences au sein de l'opérateur, notamment en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines ?

Did a major overhaul of public employment services occur recently, such as: merger of various PES bodies, change in the territorial organisation of the agency/body, outsourcing, ... ?

Pôle Emploi a été créé en 2008 suite à la fusion de l'ANPE et des Assedic. La fusion a conduit à la formation d'une entité de 42 772 agents en 2008, soit une hausse de 66 % des effectifs par rapport aux effectifs antérieurs de l'ANPE.

La fusion a donné lieu au rapprochement des deux entités à tous les niveaux du réseau, par la formation d'agences uniques, même si la plupart demeurent multi-localisées à ce jour. Un entretien unique d'inscription des demandeurs d'emploi a été mis en place. Les agents ont été encouragés à la polyvalence. Un programme de formation des agents a été lancé en 2009. L'offre de service a été progressivement unifiée.

Pôle Emploi was created in 2008 by the merger of two previous entities: the National Employment Agency (ANPE) and the Assedic. The merger led to new operator with 42 422 staff members in 2008, which is 66% more than the staff number of ANPE.

In the wake of the merger, all levels of administration were put together. Common agencies were created. A single registration interview for jobseekers was implemented. The service offer was unified and staff member were encouraged to broaden their qualification to the activities of the new entity. A staff training programme was launched in 2009.

- ◆ **Question 9.** Quels impacts (en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines) ont eu les politiques récentes de lutte contre le chômage sur l'opérateur principal de placement, notamment :
 - la création ou la modification des prestations et des parcours de prise en charge ;

- le recrutement d'effectifs (préciser le nombre de collaborateurs embauchés) ;
- le recours à la sous-traitance pour faire face à l'augmentation des demandeurs d'emploi.

Was the service delivery process of the national public employment service altered in response to the economic crisis and the rise in unemployment, such as:

- *creation of new services;*
- *modification of existing services;*
- *hiring plans (please mention the number of staff hired);*
- *out-sourcing and contracting-out with external agencies.*

L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi a conduit l'opérateur principal Pôle emploi à initier plusieurs évolutions :

- ♦ *en matière de prestations*, Pôle emploi a assuré le suivi des bénéficiaires du contrat de transition professionnelle et de la convention de reclassement personnalisé, dispositifs en faveur des licenciés économiques ; priorité a été donnée à l'accueil et à l'indemnisation des chômeurs ;
- ♦ *en matière d'effectifs*, une vague de recrutement a été lancée au mois de mai 2009 ; 1 840 équivalents temps plein (ETP) ont été embauchés en réponse aux besoins nés de la hausse du chômage et de la mise en œuvre de nouveaux dispositifs spécifiques ; 500 ETP ont été embauchés sur les plateformes téléphoniques régionales ; 396 ETP ont été recrutés en contrats aidés ;
- ♦ *en matière de sous-traitance*, un appel d'offre a été lancé en avril 2009 afin de recourir aux organismes privés de placement pour l'accompagnement renforcé de 320 000 demandeurs d'emploi.

Several measures were taken by Pôle Emploi in response to the increase in the number of jobseekers:

- ♦ *as regards services*, Pôle Emploi put emphasis on the registration of jobseekers and the payment of unemployment benefit. It developed services tailored to the needs of specific customers, principally redundant workers;
- ♦ *as regards staff management*, 1 840 new full-time equivalent staff members were hired. 500 full-time-equivalent staff members were hired in call centres. 396 full-time-equivalent staff members were hired through state supported contracts;
- ♦ *as regards outsourcing*, a call for tender was launched in April 2009 on services for 320 000 jobseekers.

Données sur l'activité de l'opérateur principal / Activity data of the main PES operator

- ♦ **Question 10.** Pourriez-vous remplir le tableau 3 suivant sur les données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi ?

Please fill in the following table on activity data of the main PES operator.

Tableau 3 : Données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi en 2008 et 2009

Table 3: Activity data of the main PES operator in 2008 and 2009

	2008	2009
Nombre d'entretiens réalisés avec les demandeurs d'emploi inscrits <i>Number of interviews delivered to registered job seekers</i>	En cours de collecte <i>Collecting in progress</i>	En cours de collecte <i>Collecting in progress</i>
Nombre d'offres d'emploi mises à disposition des demandeurs d'emploi <i>Number of job vacancies posted and accessible to jobseekers</i>	3 577 000	2 954 300

	2008	2009
Nombre de conseillers ou d'agents chargés du suivi et du conseil aux demandeurs d'emploi <i>Number of advisers or operational staff members in charge of jobseekers</i>	En cours de collecte <i>Collecting in progress</i>	En cours de collecte <i>Collecting in progress</i>

Allocation des ressources de l'opérateur principal / *Expenditure breakdown of the PES main operator*

- ◆ **Question 11.** L'opérateur principal dispose-t-il d'outils de contrôle de gestion, de comptabilité analytique ou d'enquête-temps, permettant de détailler l'allocation des moyens disponibles par type de mission ou par prestation ? Quels sont ces outils ?
What kind of cost analysis or time-tracking tools (analysing the time spent on various tasks) are used by the PES main body?

Du fait de la fusion intervenue en 2008, Pôle emploi ne dispose pas à ce jour d'outils centralisés de contrôle de gestion et de comptabilité analytique. La fusion des outils de pilotage et de contrôle de gestion, notamment les systèmes d'information, des Assedic et de l'ANPE n'a pu être opérée à ce jour, mais plusieurs chantiers sont en cours de réalisation.

Created a year ago only, Pôle Emploi still does not have comprehensive and consolidated cost-analysis or time-tracking tools at the national level. It was not possible to merge the information systems previously used by ANPE and Assedic. Several action plans have been launched and should come to an end in 2011.

- ◆ **Question 12.** À partir des informations disponibles, pouvez-vous détailler la répartition des moyens budgétaires et humains en fonction des différentes missions assurées par cet opérateur ? Si les activités de placement et d'indemnisation sont exercées par des opérateurs distincts, remplir le tableau pour chaque opérateur.

Fill in the following table of cost and staff breakdown by activity, if cost-analysis information is available. If there are more than one main body in charge of PES, please fill in the following table for each of them.

Pôle emploi ne disposant pas de comptabilité analytique, les données de répartition des coûts par mission ne sont pas disponibles. A la demande de la mission, une estimation provisoire effectuée par sondage va être réalisée au cours du deuxième semestre 2010. Les données pourront être communiquées aux interlocuteurs à leur demande.

Pôle emploi does not have any comprehensive, consolidated cost-analysis tools yet. The breakdown of costs by activity is therefore not available. On the occasion of this survey, an estimated breakdown will be established in the end of 2010. Data will be made available on request.

Tableau 4 : Moyens alloués aux missions de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi**Table 4: Resources devoted to the various activities of the main PES operator**

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Prestations aux demandeurs d'emploi Services delivered to jobseekers			
Inscription et suivi administratif du demandeur d'emploi <i>Jobseeker registration and monitoring</i>	En cours de collecte <i>Collecting in progress</i>		
Accompagnement et conseil au demandeur d'emploi, notamment au travers d'entretiens <i>Jobseeker orientation and advice, in particular through interviews</i>	En cours de collecte <i>Collecting in progress</i>		
Fourniture de prestations individuelles liées à l'orientation ou la formation <i>Specific services provided to jobseekers (vocational training, guidance, coaching)</i>	En cours de collecte <i>Collecting in progress</i>		
Indemnisation du demandeur d'emploi <i>Payment of unemployment benefits</i>	En cours de collecte <i>Collecting in progress</i>		
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Prestations aux actifs en emploi Services delivered to employed people			

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Formation professionnelle <i>Vocational training</i>	Non réalisé par Pôle emploi <i>Not delivered by Pôle emploi</i>		
Réorientation – suivi anticipé avant perte d'emploi <i>Career guidance before leaving a job</i>	En cours de collecte <i>Collecting in progress</i>		
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Prestations aux entreprises Services to employers and firms			
Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>	En cours de collecte <i>Collecting in progress</i>		
Collecte – recouvrement des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	En cours de collecte <i>Collecting in progress</i>		
Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Staff management advice</i>	Non réalisé par Pôle emploi <i>Not delivered by Pôle emploi</i>		
Aide financière aux entreprises <i>Grants and subsidies to firms</i>	Non réalisé par Pôle emploi <i>Not delivered by Pôle emploi</i>		
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) <i>Expenditure in 2009 (€)</i>	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) <i>Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009</i>	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) <i>Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)</i>
Autre : <i>Other:</i>			
Autres missions Other services			
Versement / suivi de minima sociaux <i>Payment of other allowances</i>	Non réalisé par Pôle emploi Not delivered by Pôle emploi		
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			

Description du parcours-type de prise en charge du demandeur d'emploi –Standard process of service delivery for jobseekers

- ◆ **Question 13.** Pourriez-vous décrire le parcours-type (le plus fréquemment utilisé) de prise en charge d'un demandeur d'emploi mis en œuvre par l'opérateur principal, en précisant pour chaque phase :
 - le type de prestations d'accompagnement et de conseil (bilan de compétences, entretiens à intervalle régulier, parcours de formation, contrat aidé, etc.) ;
 - le canal utilisé (internet, téléphone, entretien physique) ;
 - la durée et la fréquence de l'entretien, le cas échéant ;
 - le type d'intervenant dans la prestation d'accompagnement (conseiller, conseiller personnel, prestataire extérieur, etc.).

Vous pouvez vous appuyer sur le tableau 4.

Could you describe the standard, most common service delivery process for jobseekers used by the main PES operator? Please specify for each stage of the process, if applicable:

- *the service delivered (guidance and advice, access to job offers, benefits...);*
- *the medium used (phone, Internet, office appointment...);*

- the duration and frequency of the interview;
- the position of the officer in charge.

You can use the following table for this purpose.

Tableau 5 : Description chronologique du parcours générique/de droit commun de prise en charge d'un demandeur d'emploi

Table 5: Service delivery process for standard jobseeker in the main PES body/agency

N° étape Step	Date Date	Prestations (orientation, indemnisation, accompagnement, formation, etc.) Service delivered (guidance, training, benefit payment, job offers...)	Canaux utilisés et pondération (% téléphone, % Internet, % accueil physique, etc.) Channels used Traffic breakdown through the various channels (if available)	Fréquence et/ou durée des entretiens d'accompagnement (notamment du premier entretien de diagnostic) Duration/frequency of the interview (in particular, the first interview)	Intervenant pour l'accompagnement Position of the staff member in charge	Commentaire Notes
1 – Prise de contact <i>First contact</i>	J+0 <i>D+0</i>	Pré-inscription Saisie de la demande d'allocation Prise de rendez-vous Informations élémentaires <i>Pre-registration Registration of the claim for benefit Information gathering Arranging a first interview</i>	Téléphone Internet <i>Phone Internet</i>	-	Conseiller téléphonique d'accueil <i>Phone adviser</i>	-

2 – Premier rendez-vous <i>First appointment</i>	J+10 à J+15 D+10 to D+15	Etablissement du Plan personnalisé d'accès à l'emploi Entretien d'indemnisation Propositions d'offres d'emploi Prestation d'accompagnement à la recherche Prestation d'évaluation Proposition de formation si nécessaire Prestation de bilan <i>Meeting with a financial adviser to check the claim for benefit</i> <i>Meeting with an individual adviser to establish the individual plan for access to employment</i> <i>First orientation or training services can be scheduled</i>	Entretien en agence obligatoire <i>Compulsory interview in Pôle Emploi's office</i>	Durée approximative : 50 minutes <i>Average duration: 50 minutes</i>	Conseiller allocataire et conseiller individuel <i>Pôle Emploi's financial adviser and individual adviser</i>	-
3 – Première actions <i>First services</i>	→ J+90 <i>Until D+90</i>	Ateliers sur la rédaction du CV et la préparation de l'entretien d'embauche <i>Workshops on CVs and job interviews</i>	En agence Pôle emploi <i>In Pôle emploi's office</i>	-	Conseillers Pôle emploi ou sous-traitants <i>Pôle emploi's advisers or sub-contractors</i>	-
4 – Suivi mensuel personnalisé <i>Individual monthly monitoring</i>	A partir de J+90 Jusqu'au 10 ^e mois <i>From D+90 to 10th month</i>	Propositions d'offres d'emploi et toutes les prestations mobilisables <i>Job offers</i> <i>All orientation and training services available</i>	Entretien mensuel en agence, en règle général, ou entretien téléphonique Ateliers <i>Monthly interview, in office or on the phone</i> <i>Workshops</i>	Fréquence mensuelle Durée approximative des entretiens : 30 minutes <i>Monthly interviews</i> <i>Average duration: 30 minutes</i>	Conseillers Pôle emploi ou sous-traitants <i>Pôle emploi's advisers or sub-contractors</i>	-

- ♦ **Question 14.** Parallèlement au parcours-type décrit ci-dessus, des parcours spécifiques sont-ils prévus pour certains publics (jeunes, seniors, etc.) ? Des aménagements au parcours de droit commun sont-ils envisagés ? A partir de quelle date ? Qui les prend en charge ?

Are there specific services delivery processes for specific categories of customers? How are these processes designed? Who is in charge of these customers?

Des parcours spécifiques sont mis en œuvre par Pôle emploi pour certains publics :

- ◆ un « parcours accompagnement », destiné aux demandeurs d'emploi exerçant un métier en inadéquation avec le marché, dont le projet professionnel doit être adapté ou qui rencontrent des difficultés dans leur recherche d'emploi. Il s'agit notamment des seniors ou des licenciés économiques bénéficiaires d'une convention de reclassement personnalisé. Dans ce cas, un ensemble plus vaste de prestations d'orientation et de formation est proposé dès le premier mois, par des sous-traitants ou par Pôle emploi directement ;
- ◆ un parcours « créateur d'entreprise », destiné aux demandeurs d'emploi disposant d'un projet de création ou de reprise d'entreprise structuré nécessitant un accompagnement. Plusieurs prestations spécifiques sont proposées.

Specially designed services are offered to specific categories of customers:

- ◆ *a reinforced support program is designed to jobseekers whose occupation does not fit job market needs, such as elderly people or workers made redundant in declining sectors. In this case, a broader range of orientation and training services is made available from the 1st month, either by Pôle Emploi itself or sub-contractors;*
- ◆ *a specific program for business starters having a well-defined business project.*

AUSTRALIE

Contexte : Présentation du service public de l'emploi/Overview of the national public employment service (PES)

- ♦ **Question 1** Quelle est la situation du marché du travail national ? Comment a évolué le taux de chômage dans les trois dernières années ? Comment a évolué le taux de chômage de longue durée ? Quelle est la part du chômage de longue durée (supérieur à un an), du chômage de très longue durée (supérieur à deux ans) ? Le marché du travail est-il fluide ou caractérisé par certaines rigidités (ampleur des flux, taux de rotation de la main d'œuvre, probabilité de retour à l'emploi pour les chômeurs) ?

Le taux de chômage officiel de l'Australie se situe (en juillet 2010) à 5,3%. Actuellement, 61,9% de la population australienne est officiellement employée, mais une étude plus approfondie des statistiques révèle que 30% de ces employés (deux fois plus de femmes que d'hommes) travaillent à temps partiel. Comme le précise l'OCDE dans son rapport récent critiquant le marché australien de l'emploi, 21% des Australiens entre les âges de 25 et 54 ans sont au chômage. Pour cette rubrique d'âges, le taux de chômage de l'Australie la place seulement au 20^{ème} rang des 27 pays riches de l'OCDE. En contraste, les chiffres d'emploi pour les Australiens âgés de moins de 25 ans ou de plus de 54 ans, confèrent à l'Australie le 5^{ème} et le 9^{ème} rang respectivement.

Des chiffres récemment parus indiquent que 40 000 jeunes Australiens entre les âges de 15 et 17 ans ne sont ni à l'école, ni en apprentissage, ni en emploi. Le nouveau gouvernement envisage de combattre l'exclusion sociale de cette tranche de la population par des investissements conséquents dans des programmes d'apprentissage au sein des écoles.

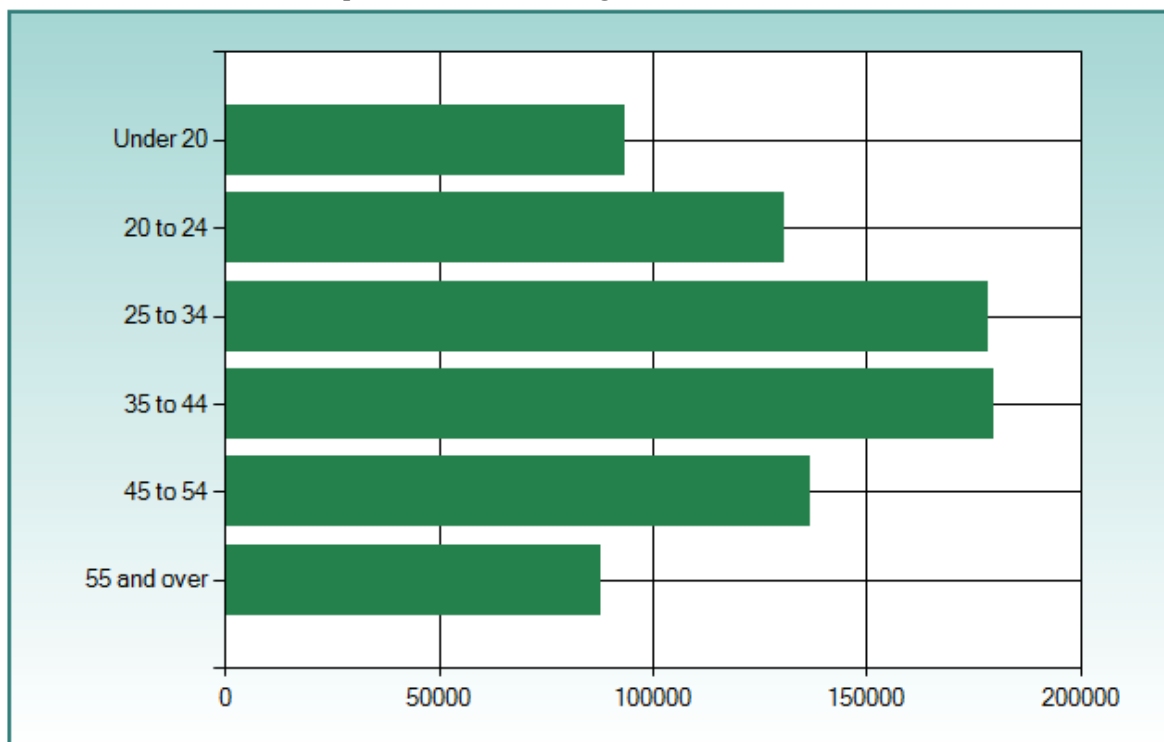
Il convient de préciser que la définition australienne du sans emploi ("unemployed") est celle de l'OIT, c'est à dire tout individu âgé de 15 ans ou plus qui ne travaille pas, pas même une heure par semaine, qui est disponible pour travailler dans la quinzaine et qui a activement recherché un emploi durant le mois précédent. Le terme est donc synonyme avec "job seeker" (demandeur d'emploi).

Evolution du taux de chômage sur les trois dernières années			
Juillet 2007	Juillet 2008	Juillet 2009	Juillet 2010
4,3%	4,3%	5,8%	5,3%

Evolution du taux de chômage de longue et très longue durée (plus d'1 an)				
	Juillet 2007	Juillet 2008	Juillet 2009	Juillet 2010
Chômeurs de longue et très longue durée	77 600	66 100	102 300	112 300
Total chômeurs	431 800	445 400	616 300	586 900
Part des chômeurs longue et très longue durée	17,9%	14,8%	16,6%	19,1% (> 1 an : 11,3%; > 2 ans: 7,8%)

L'Australie fait face à un problème croissant de chômage de longue durée, à en juger par le nombre de personnes touchant des allocations de chômage depuis plus d'un an, qui n'a fait que grimper depuis 2003. Depuis novembre 2008, à l'apogée de la crise financière, ce nombre s'est accru de 36% pour atteindre 341 602 en juillet 2010. La part des demandeurs d'emploi touchant l'allocation chômage depuis 5 ans ou plus a augmenté de 18% en septembre 2004 à 29% en mars 2008. Si la durée moyenne de chômage est demeurée plus ou moins stable (33, 34 et 35 semaines respectivement en 2009, 2009 et 2010), la médiane est passée de 11 semaines en 2008 à 16 semaines en 2009 (2010 non disponible).

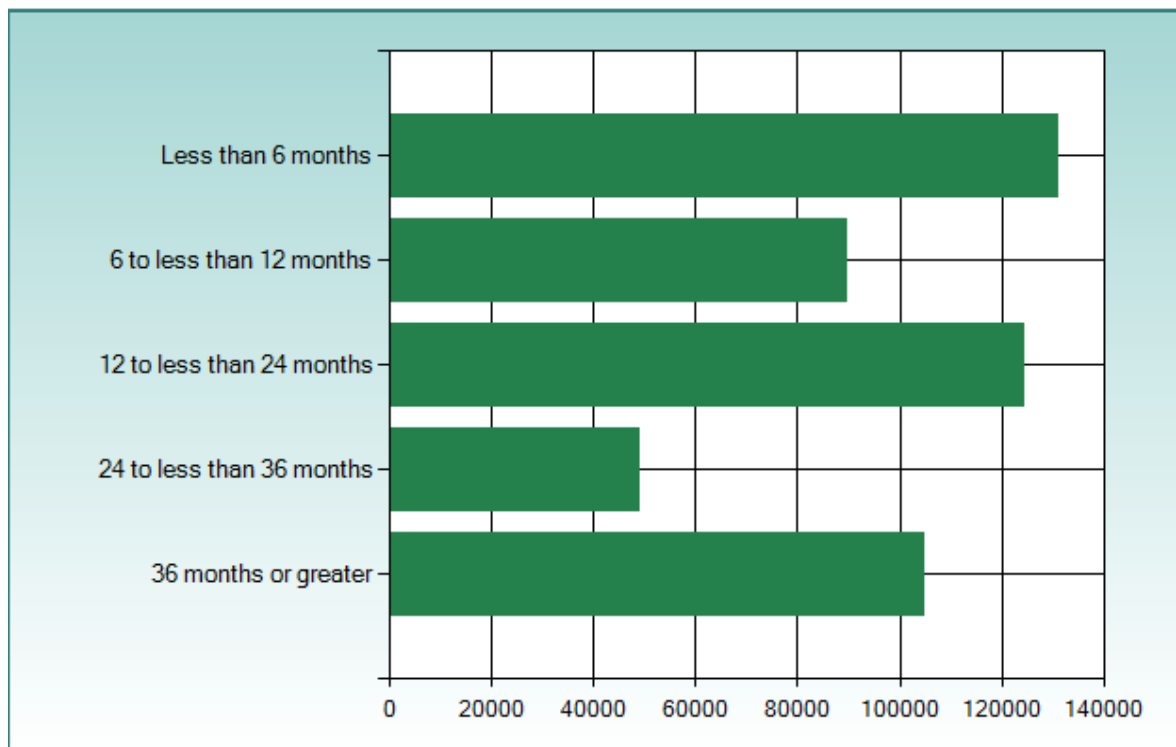
Nombre de demandeurs d'emploi en fonction de l'âge en 2010



Job Services Australia Customer Population by Age Group, June 2010

Source : Department of Education, Employment and Workplace Relations
<http://www.deewr.gov.au/Lmip/default.aspx?LMIP/EmploymentData>

Nombres de bénéficiaires de l'allocation Newstart en fonction de la durée de chômage, en 2010 :



Job Services Australia Newstart Customer Population by Unemployment Duration, June 2010

Source : Department of Education, Employment and Workplace Relations www.deewr.gov.au

- ◆ **Question 2** Quelle est l'orientation générale du dispositif de prise en charge des demandeurs d'emploi ? Sur quelle(s) prestation(s) l'accent est-il plus précisément porté ?

Comme en France, le service public de l'emploi a pour mission l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion des demandeurs d'emploi. Le 1^{er} juillet 2009, dans le cadre d'une nouvelle stratégie de l'emploi « Keep Australia Working », ² le gouvernement australien a lancé un nouveau dispositif de prise en charge des demandeurs d'emploi, Job Services Australia, ³ en remplacement du précédent système-réseau Job Network des 10 dernières années. Structuellement, le nouveau dispositif n'a pas changé. Comme auparavant, tous les services de l'emploi proposés par l'Etat sont accessibles par l'intermédiaire de l'agence nationale des services sociaux, Centrelink, qui traite les demandes et assure le paiement des prestations, notamment les pensions de vieillesse et d'invalidité et les prestations d'assistance chômage, et coordonne l'orientation des demandeurs d'emploi vers des agences de placement adaptées. Les fonctions de placement et d'aide à l'insertion sont confiées au réseau Job Services Australia, qui regroupe plus d'une centaine d'organismes privés ou à but non lucratif sous contrat, offrant près de 2000 sites d'accès dans l'ensemble de l'Australie.

² <http://www.keeppaustraliaworking.gov.au/pages/default.aspx>

³ <http://www.deewr.gov.au/Employment/JSA/Pages/about.aspx>

Par le biais de ces Job Service Providers, et grâce à une injection de 4,7 milliards AUD (3,4 milliards d'euros) sur trois ans, Job Services Australia (JSA) vise à offrir un service plus flexible et personnalisé qu'auparavant et qui met l'accent sur la formation professionnelle et l'acquisition d'aptitudes, en reconnaissance du fait que la majorité des sans emploi de longue durée n'ont pas les aptitudes requises par les employeurs. Le réseau de Job Services Australia est géré par le Ministère de l'Emploi (DEEWR pour Department of Education, Employment and Workplace Relations), qui sélectionne les Providers par appel d'offres et les remplace selon les résultats d'évaluations trimestrielles de leur performance.

Comme le système qu'il remplace, il diffère du dispositif français en ce qu'il n'impose pas une date maximale d'indemnisation chômage. Les Australiens ne contribuant pas à une assurance chômage durant leur vie active, l'allocation chômage est une indemnisation de base qui ne vise qu'à subvenir aux besoins essentiels et n'est accordée qu'aux demandeurs pouvant démontrer que leurs ressources financières sont très limitées. Comme en France, le bénéfice de l'allocation chômage est subordonné à la signature d'un accord de participation à un plan d'action personnalisé (EPP pour Employment Path Plan) visant à éliminer les obstacles à l'emploi auxquels est confronté l'individu. Selon les besoins particuliers de ce dernier, les activités spécifiées sur l'EPP l'obligeront soit à chercher un emploi, soit à obtenir de l'expertise ou des qualifications par divers moyens (stage en entreprise, cours de formation, études, volontariat, travail communautaire pour l'Etat)⁴. Pour être à même d'offrir une aide réelle et concrète, Jobs Services Australia a accès à un fonds, l'Employment Pathway Fund (EPF) pour financer selon les besoins du demandeur d'emploi, certaines formes de soutien, comme par exemple des cours de formation, des tenues de travail, des déplacements ou même des frais de déménagement. La nouvelle flexibilité du système permet au Job Service Provider de déterminer diverses échéances (acceptation d'un emploi, d'un cours de formation, d'un travail communautaire, etc.) en concertation avec son client. Une fois qu'il a signé, le demandeur de l'allocation chômage est tenu de respecter les termes de l'EPP. Tout manquement à cette responsabilité peut encourir une pénalité prenant généralement la forme d'un non-paiement de l'allocation chômage, qui peut aller de 1 jour à 8 semaines selon la gravité de la faute commise. Le demandeur de l'allocation chômage a le droit de faire appel s'il estime que le Provider n'a pas suffisamment pris en compte ses difficultés ou ses préférences dans l'élaboration de l'EPP.

Le sans emploi est référé à Job Services Australia par l'agence des services sociaux, Centrelink. Il revient à Centrelink de déterminer l'éligibilité à l'allocation chômage et d'effectuer les versements au bénéficiaire. Pour rappel,⁵ l'agence nationale australienne des services sociaux Centrelink met à la disposition de la communauté un guichet unique d'accueil et de prise en charge de tout résident australien faisant face à des difficultés financières, quelle qu'en soit la raison : chômage, retraite, handicap, maladie, décès, études, immigration. Son objectif est : « l'auto-suffisance des individus et des familles grâce à l'accès à une aide personnalisée et la fourniture coordonnée de paiements et services pour le compte des ministères. » L'allocation chômage est prise en charge par Centrelink. Centrelink, qui figure parmi les 100 entreprises australiennes avec le plus important chiffre d'affaires, rend compte aux ministères fédéraux des services financiers et des services humains.

Lors de sa première entrevue avec Job Centrelink, le demandeur est assigné à l'un de quatre courants (« streams ») d'intervention selon le niveau de soutien dont il est estimé avoir besoin (le courant 4 étant réservé aux cas les plus difficiles).

Le soutien proposé dans le Courant 1 est offert à tout demandeur et consiste à l'aider dans les tâches initiales de sa recherche d'emploi. L'agent en charge de son dossier, qui sera le plus souvent

⁴ Voir par exemple:

<http://www.veritas.edu.au/eligibility.html> et

<http://www.deewr.gov.au/Employment/JSA/EmploymentServices/WorkExperience/Pages/overview.aspx#arange>

⁵ Voir la note Australie : Centrelink, le guichet unique pour les services sociaux, insérée sur le forum Gestion Publique le 18/06/2010.

un agent de Centrelink, l'aidera à mettre au point son c.v., l'interrogera sur ses compétences, le guidera dans sa recherche d'emploi, et lui offrira des possibilités de formation ainsi que de stages en entreprise. Les Courants 2 à 4⁶ sont réservés aux individus ayant droit à un soutien financier et éprouvants des obstacles plus importants ou complexes. Centrelink réfère ces individus immédiatement à Job Services Australia. Les participants au Courant 4 sont soumis à une évaluation approfondie des obstacles auxquels ils sont confrontés, le Job Capacity Assessment.⁷ Dès le premier contact avec Job Services Australia, le conseiller développera en concertation avec le demandeur un EPP personnalisé.⁸

La flexibilité du système permet de changer un individu de courant à tout moment selon ses besoins.

Tous les participants, quel que soit le Courant auquel ils ont été assignés peuvent être requis de participer à « une expérience de travail » (Work Experience)⁹.

Par ailleurs, DEEWR a introduit cette année grâce à un investissement de 6 millions AUD sur trois ans, un Panel de Consultants des Acteurs du Marché de l'Emploi (Employer Broker Program)¹⁰. Près de 70 consultants, sélectionnés par appel d'offre, ont pour tâche de consulter les employeurs, les opérateurs et les instituts de formation pour déterminer les meilleures stratégies à appliquer en fonction de la demande.

- ◆ **Question 3** Le service de prise en charge du demandeur d'emploi a-t-il fait l'objet d'évaluations ? Est-il perçu comme efficace ?

Il faut distinguer entre l'évaluation du système dans son ensemble et l'évaluation de la performance de chaque Job Service Provider.

La performance des Providers est évaluée sur une base trimestrielle. A chaque bureau de Job Services Australia (JSA Provider) est affectée une note comprise entre 1 et 5. Cette note (« Star rating »), calculée selon un modèle de régression, reflète le degré de performance des Providers par rapport à deux indicateurs clés de performance (KPI) :

- KPI1 Compétence – le temps moyen pris par le Provider comparé aux autres Providers pour aider les participants à trouver un emploi.
- KPI2 Efficacité – la proportion des participants qui ont été placés et dans le cas des individus désavantagés du Courant 4, pour qui une solution sociale a été délivrée.

Un 3^{ème} indicateur clé de performance, KPI3 Qualité, est évalué séparément.

Une description détaillée du système d'évaluation sous forme de questions-réponses et les premiers résultats pour l'année (financière) du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2010 est disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.deewr.gov.au/Employment/JSA/PerformanceFramework/Pages/JSAstarratings.aspx>

Les Star Ratings permettent aux demandeurs d'emploi de comparer la performance des providers dans leur localité, aux providers de juger s'ils remplissent adéquatement les termes du contrat signé avec DEEWR et à DEEWR d'allouer les parts de marché aux providers les plus performants.

⁶ <http://www.deewr.gov.au/Employment/JSA/EmploymentServices/Pages/streamServices.aspx#stream234>

⁷ <http://www.deewr.gov.au/Employment/Programs/JCA/Pages/default.aspx>

⁸ <http://www.deewr.gov.au/Employment/JSA/EmploymentServices/Pages/streamServices.aspx#epp>

⁹ <http://www.deewr.gov.au/Employment/JSA/EmploymentServices/WorkExperience/Pages/overview.aspx>

¹⁰ <http://www.deewr.gov.au/Employment/JSA/Pages/EmployerBrokers.aspx#1>

L'évaluation de la performance du système est de la responsabilité de DEEWR. Job Services Australia est entré en fonction le 1 juillet 2009 pour une période renouvelable de trois ans, avec un investissement gouvernemental de 4,9 milliards AUD (3,5 milliards d'euro). Le nouveau service public de l'emploi vise à corriger les lacunes du système précédent, telles qu'elles ont été identifiées à la suite d'une évaluation du dispositif au début de 2008, sur la base de soumissions de l'industrie et du public.¹¹ Dans cette perspective, les objectifs du nouveau service sont de réduire dans le meilleur délai et au moindre coût le nombre de sans emploi de longue durée en leur offrant des procédures moins punitives qu'auparavant et un plus grand choix de solutions personnalisées de préparation à l'emploi (apprentissage, études vocationnelles, cours de formation, inclusion sociale en participant à des programmes de travail communautaire) et du même coup de répondre aux attentes des employeurs de l'industrie.

Une stratégie d'évaluation du service a été mise en place.¹² Les résultats complets sont prévus pour 2012.

Par ailleurs, le rapport d'une évaluation indépendante (par un panel d'experts sélectionnés par DEEWR) du respect des termes des EPP par les demandeurs d'allocation de chômage doit paraître dans les prochains jours.¹³ A la lecture des soumissions reçues de Job Service Providers, qui sont accessibles en ligne,¹⁴ il apparaît que le régime des pénalités n'est pas optimal. Les soumissions de l'ONG ACOSS (Australian Council of Social Services) et du Job Service Provider, Mission Australia, présentent les deux côtés du débat sur l'efficacité et soulignent le coût humain du régime des pénalités du présent système, comparé à l'ancien et à ce qui pourrait être envisagé à l'avenir.^{15,16} Les données brutes relatives au nombre de demandeurs encourant des pénalités sont disponibles au lien suivant : <http://www.deewr.gov.au/Employment/ResearchStatistics/JobSeekerComplianceData/ComplianceData/Pages/home.aspx>

Le logiciel *JN Advantage* de l'entreprise JN solutions (www.jnsolutions.com.au) est le seul actuellement approuvé par le DEEWR comme méthode informatique de gestion des données fournies par les opérateurs de Job Services Australia concernant leur performance. Ces données et les performances individuelles des opérateurs ne sont pas diffusées.

- ◆ **Question 4** Comment est organisée l'indemnisation du chômage ? Remplir le tableau 1 ci-dessous.

L'indemnisation du chômage en Australie consiste en un régime d'allocations administré par l'agence fédérale Centrelink. Le montant de ces allocations varie en fonction des ressources financières du chômeur et de ses obligations familiales.

¹¹ Voir DEEWR 2008, *The Future of Employment Services in Australia: A discussion paper* : <http://www.workplace.gov.au/NR/rdonlyres/002400C9-E034-4C88-90D1-ABB7F3C590EF/0/DiscussionPaperWEB.pdf>

¹² Voir : DEEWR 2009, *Evaluation Strategy for Job Services Australia 2009 to 2012*: <http://www.workplace.gov.au/NR/rdonlyres/626F91F4-0E98-42FD-BC4E-A42BF142A104/0/EvaluationStrategyforJobServicesAustralia20092012.pdf>

¹³ <http://www.deewr.gov.au/Employment/ComplianceReview/Pages/ComplianceReview.aspx>

¹⁴ <http://www.deewr.gov.au/Employment/ComplianceReview/Pages/Submissions.aspx>

¹⁵ <http://www.deewr.gov.au/Employment/ComplianceReview/Documents/ACOSS.pdf>

¹⁶ <http://www.deewr.gov.au/Employment/ComplianceReview/Documents/MissionAustralia.pdf>

Conditions d'éligibilité : Newstart Allowance est l'indemnisation chômage ("the dole", comme elle est mieux connue localement) versée aux chômeurs âgés de 21 à 64 à condition qu'ils en fassent la demande et qu'ils respectent les termes de l'EPP signé avec le Job Service Provider. Youth Allowance est l'indemnisation chômage versée aux jeunes entre les âges de 15 et 21 ans, à condition qu'ils puissent démontrer qu'ils sont indépendants financièrement de leurs parents. Sur la base d'un accord mutuel entre l'individu, Centrelink et un Provider de Job Services Australia, Centrelink s'engage à verser les paiements (par quinzaine) tant que son client continue de respecter les termes de l'EPP qu'il a signé (voir Q2). Pour continuer à toucher Newstart Allowance ou Youth Allowance, tout chômeur doit pouvoir démontrer qu'il participe aux activités suivantes: postuler pour un minimum de 10 emplois par quinzaine, en inscrivant chaque demande dans un journal fourni par Centrelink, entreprendre une formation professionnelle ou un stage en entreprise, ou participer à un travail non rémunéré approuvé. Les jeunes sont encouragés à finir leurs études scolaires.

Le système d'allocation chômage est détaillé sur le site Internet.¹⁷ Il s'agit d'un système complexe, avec une multitude de clauses qui s'appliquent ou non selon les cas. Les montants alloués aux bénéficiaires de Newstart ou de Youth Allowance sont détaillés en ligne aux liens suivants:

Newstart: http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/newstart_rates.htm#amount

Youth Allowance:

http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/ya_rates.htm

Clients de Centrelink et de Job Services Australia par allocation - 2010	Centrelink	Job Services Australia
Newstart	587 537	499 469
Youth Allowance	88 459	84 642
Non bénéficiaire de Newstart	0	110 589
Non bénéficiaire de Youth Allowance	0	483
Total	675 996	695 183

Source:

http://www.deewr.gov.au/Lmip/default.aspx?LMIP/EmploymentData_CentrelinkandJobServicesAustraliaCustomerPopulations

Tableau 1: Questions relatives à l'indemnisation du chômage

Nombre de chômeurs enregistrés	31/12/2008 31/12/2009	515 400 629 600 (+ 114 200, soit +22%)
Nombre de chômeurs indemnisés	31/12/2008 31/12/2009	317 394 377 862 (+60 468, soit +19%)
Nombre de chômeurs radiés	31/12/2008 31/12/2009	Seul est disponible le nombre de chômeurs placés (en emploi, ou autre activité) de juillet 2008 à juin 2009 par l'ancien système Job Network: 445 923. Les résultats pour la période de juillet 2009 à juin 2010 relatifs au nouveau

¹⁷ <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/index.htm#jobseekers>

	Job Services Australia ne sont pas encore disponibles.
Conditions d'éligibilité à l'assurance chômage <i>Les Australiens ne contribuent pas à une assurance chômage durant leur vie active.</i>	<i>Voir plus haut, réponse à la Q4. Pour résumer:</i> Newstart : pour tout demandeur âgé de 21 ans ou plus qui n'a pas atteint l'âge d'éligibilité à la pension de retraite ¹⁸ , à condition que ses ressources financières (prenant en compte son partenaire s'il y a lieu) ne dépasse par un certain seuil ¹⁹ et qu'il s'engage à accomplir les activités convenues dans l'EPP (Employment Pathway Plan). Youth allowance : les jeunes entre les âges de 15 à 21 ans à condition de pouvoir démontrer qu'ils ne sont pas en mesure de dépendre financièrement de leurs parents. ²⁰
Durée minimale et maximale d'indemnisation chômage	Il n'existe pas de durée minimale ou maximale. Les allocations continuent tant que toutes les conditions d'éligibilité sont satisfaites.
Durée moyenne d'indemnisation chômage	33,34 et 35 semaines en 2008, 2009 et 2010 respectivement
Existence d'une allocation de solidarité à expiration des droits à indemnisation chômage (O/N) Si oui, nom et montant de l'indemnité, nombre de bénéficiaires	Lorsqu'un demandeur d'emploi particulièrement vulnérable fait face à une période de non-paiement maximale de 8 semaines (pour non respect des conditions de son EPP), Centrelink offre une aide financière (sous le nom de Financial Case Management Services) pour couvrir les dépenses absolument essentielles (aliments, loyer, médicaments, électricité) et éviter un état de crise. En 2008-09, 2,322 demandeurs d'emploi ont bénéficié de cette allocation. Le montant n'est pas fixe et dépend des besoins de l'individu et de sa famille.

Source: <http://www.workplace.gov.au/NR/rdonlyres/71527432-7E3C-45FE-8686-371C394D0132/0/LabourMarketRelatedPaymentsDec2009.pdf>

Cartographie des acteurs du service public de l'emploi

- ◆ **Question 5** Pouvez-vous décrire le paysage institutionnel du service public de l'emploi du pays étudié ?
 - Quel est l'opérateur public principal de placement et/ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi ?

Le ministère fédéral de l'éducation, de l'emploi et du droit du travail (DEEWR) est responsable d'assurer aussi bien la fourniture du service public de l'emploi que l'indemnisation des chômeurs. Il a recours pour cela à la gamme de services aux sans emploi que fournit le réseau Job Services Australia et, pour le paiement des indemnités, à l'agence nationale australienne des services sociaux, Centrelink.

¹⁸ Pour les hommes : 65 ans ou plus ; pour les femmes : 65 ans ou plus à moins d'être nées avant le 31 décembre 1948

¹⁹ Voir : http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/newstart_iat.htm

²⁰ Voir : http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/payments/youth_allow.htm

Job Services Australia (précédemment connu sous le nom de *Job Network*) est un réseau de sous-traitants constitué, financé et géré par DEEWR. Il est constitué de fournisseurs de service de l'emploi des secteurs privé ou communautaire avec lesquels DEEWR a signé un contrat. Ces fournisseurs sont sélectionnés par appel d'offres.

Pour ce qui est de l'indemnisation, le DEEWR, comme le font plusieurs autres ministères, s'acquitte de sa responsabilité en confiant cette tâche à l'agence nationale Centrelink, sur la base d'un accord de partenariat financier (Business Partnership Agreement) définissant les objectifs, principes et mécanismes, rôles et responsabilités des deux parties signataires. L'agence Centrelink, créée en 1997, est le guichet unique de prise en charge de tout résident australien faisant face à des difficultés financières, quelle qu'en soit la raison : chômage, retraite, handicap, maladie, décès, études, immigration. Elle rend compte aux ministres fédéraux des services financiers et des services humains.

- Existe-t-il d'autres acteurs au niveau national ou local, assurant la prise en charge des demandeurs d'emploi, la prospection et l'animation du marché du travail, la lutte contre le chômage ? Quels liens entretiennent-ils avec l'opérateur principal (indépendance, co-traitance, sous-traitance)?

Il existe une multitude d'opérateurs aux niveaux national et local. Il s'agit d'entreprises, d'organismes à but non lucratif, de groupes communautaires et de charités religieuses ou autres. Ces entités sont généralement membres d'une ou plusieurs associations, telles que :

- Jobs Australia (<http://www.ja.com.au/home/>, à ne pas confondre avec le réseau Job Services Australia) représente et relie des organismes de placement à but non lucratif (278 membres en 2009).
- NESA /National Employment Services Association (www.nesa.com.au) représente 195 entreprises et organismes de placement.
- ACE National (www.acenational.org.au) gère un réseau national, le DES (Disability Employment) de 240 opérateurs se spécialisant dans le placement des handicapés et financés par le DEEWR au même titre que les opérateurs de Job Services Australia. Environ 55 000 demandeurs d'emploi handicapés sont aidés annuellement via le DES.
- NDS (www.nds.org.au) représente 650 organismes à but non lucratif se spécialisant dans le placement des handicapés

◆ **Question 6** Pour chacun des opérateurs cités dans la question 5, indiquer :

- leur budget global pour 2010 ;
- leurs effectifs au 31 décembre 2009 ;
- le nombre de demandeurs d'emploi pris en charge ;
- leurs missions.

Merci de compléter le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2: Acteurs et moyens alloués au service public de l'emploi
Table 2: Service providers and stakeholders of the public employment service

Nom de l'opérateur <i>Name of the body or stakeholder</i>	Statut juridique <i>Legal status</i>	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) <i>Receipts and spending in 2009 (€)</i>	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 <i>Number of jobseekers enrolled in 2009</i>	Effectifs totaux <i>Total staff number</i>	Missions réalisées (oui/non) – Services provided (yes/no)							
					Inscription , accueil du demandeur d'emploi <i>Enrollment of jobseekers</i>	Prestations de formation <i>Training services</i>	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle) <i>Other services (including advice, information and guidance services)</i>	Indemnisation chômage <i>Payment of unemployment benefits</i>	Versement /suivi de minima sociaux <i>Payment of other welfare allowances</i>	Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>	Collecte des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)</i>
DEEWR	Ministère fédéral de l'Education et de l'Emploi	Le gouvernement a alloué 4,9 milliards sur 3 ans à l'externalisation de la fonction de service public de l'emploi. Le suivi des demandeurs bénéficiaires d'allocations chômage est assuré depuis le 1 ^{er} juillet 2009 à des opérateurs sélectionnés par appel d'offres.										
Job Services Australia	141 opérateurs privés ou communautaires ayant signé un contrat avec DEEWR	Financés par DEEWR pour ce programme	629 600	nd	oui	oui	oui	non	non	oui	Ne s'applique pas en AUS	oui

Nom de l'opérateur <i>Name of the body or stakeholder</i>	Statut juridique <i>Legal status</i>	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) <i>Receipts and spending in 2009 (€)</i>	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 <i>Number of jobseekers enrolled in 2009</i>	Effectifs totaux <i>Total staff number</i>	Missions réalisées (oui/non) – <i>Services provided (yes/no)</i>							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi <i>Enrollment of jobseekers</i>	Prestations de formation <i>Training services</i>	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle) <i>Other services (including advice, information and guidance services)</i>	Indemnisation chômage <i>Payment of unemployment benefits</i>	Versement /suivi de minima sociaux <i>Payment of other welfare allowances</i>	Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>	Collecte des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)</i>
Disability Employment Services Introduit le 1 ^{er} mars 2010	274 entreprises (dont l'opérateur gouvernemental CSR) privées ou communautaires ayant signé un contrat avec DEEWR	Financé par DEEWR pour ce programme	89 000 dont 63,7% ont été placés en emploi	nd	oui	oui	oui	non	non	oui	Ne s'applique pas en AUS	oui

Nom de l'opérateur <i>Name of the body or stakeholder</i>	Statut juridique <i>Legal status</i>	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) <i>Receipts and spending in 2009 (€)</i>	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 <i>Number of jobseekers enrolled in 2009</i>	Effectifs totaux <i>Total staff number</i>	Missions réalisées (oui/non) – Services provided (yes/no)							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi <i>Enrollment of jobseekers</i>	Prestations de formation <i>Training services</i>	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle) <i>Other services (including advice, information and guidance services)</i>	Indemnisation chômage <i>Payment of unemployment benefits</i>	Versement /suivi de minima sociaux <i>Payment of other welfare allowances</i>	Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>	Collecte des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)</i>
Centrelink Guichet unique pour les paiements liés aux services sociaux,	Rend compte aux ministres fédéraux des services financiers et des services humains .Elle a signé avec plusieurs ministères, dont DEEWR, un accord de partenariat financier.	Investissement gouvernemental de 268 millions AUD sur 5 ans pour les évaluations de capacité au travail des demandeurs d'emploi	En 2010 : 587 500 bénéficiaires de Newstart 88 500 bénéficiaires de Youth Allowance 776 000 bénéficiaires de Disability Pension	Avec un effectif global de 27 000 personnes, Centrelink a servi 6,84 millions de clients et a approuvé 2,7 millions de nouvelles demandes durant l'année	oui	non	non	oui	oui	non	ne s'applique pas en AUS	non

Nom de l'opérateur <i>Name of the body or stakeholder</i>	Statut juridique <i>Legal status</i>	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) <i>Receipts and spending in 2009 (€)</i>	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 <i>Number of jobseekers enrolled in 2009</i>	Effectifs totaux <i>Total staff number</i>	Missions réalisées (oui/non) – Services provided (yes/no)							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi <i>Enrollment of jobseekers</i>	Prestations de formation <i>Training services</i>	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle) <i>Other services (including advice, information and guidance services)</i>	Indemnisation chômage <i>Payment of unemployment benefits</i>	Versement /suivi de minima sociaux <i>Payment of other welfare allowances</i>	Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>	Collecte des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)</i>
Jobs Australia www.ja.com.au A ne pas confondre avec Job Services Australia (voir plus haut)	Association représentative de 278 organismes de placement à but non lucratif	+4,6 M AUD des membres +200 110 AUD subvention du Gouvernement -4,8 MAUD aux fournisseurs et employés -50 611 coût d'emprunt	nd	nd	non	Soutien des membres	Soutien des membres	non	non	non	-	non

Nom de l'opérateur <i>Name of the body or stakeholder</i>	Statut juridique <i>Legal status</i>	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) <i>Receipts and spending in 2009 (€)</i>	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 <i>Number of jobseekers enrolled in 2009</i>	Effectifs totaux <i>Total staff number</i>	Missions réalisées (oui/non) – <i>Services provided (yes/no)</i>							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi <i>Enrollment of jobseekers</i>	Prestations de formation <i>Training services</i>	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle) <i>Other services (including advice, information and guidance services)</i>	Indemnisation chômage <i>Payment of unemployment benefits</i>	Versement /suivi de minima sociaux <i>Payment of other welfare allowances</i>	Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>	Collecte des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)</i>
National Employment Services Association www.nesa.com.au	Association représentative de 195 entreprises et organismes de placement	+3,4 M AUD des membres +83 000 intérêt -3,3 M AUD fournisseurs et employés	nd	nd	non	Soutien des membres	Soutien des membres	non	non	non	-	non

Caractéristiques de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi (missions de placement et/ou indemnisation) / Key features of the main public employment service operator

La troisième partie du questionnaire se concentre sur l'opérateur public principal (ou les opérateurs publics principaux), pour en étudier la répartition des moyens en fonction des différentes missions assurées, le recours éventuel à la sous-traitance ou à la co-traitance, le processus de prise en charge des demandeurs d'emploi, ainsi que les inflexions récentes du marché du travail qui ont pu affecter le fonctionnement de l'opérateur principal.

Organisation de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi / general organisation of the main PES operator

- ◆ **Question 7** Quelle est l'organisation territoriale du principal opérateur ? De combien d'agences dédiées à l'accueil du public dispose-t-il ?

Le réseau Job Services Australia compte plus de 2000 sites d'accueil dans l'ensemble de l'Australie. Une liste est disponible au lien Internet suivant:

http://www.jnsolutions.com.au/attachments/JNSolutions_ESC4Results.xls

- ◆ **Question 8** L'opérateur principal a-t-il connu une **réorganisation ou une réforme structurelle récente** (fusion des activités de placement et d'indemnisation, réorganisation du maillage territorial, politique d'externalisation de prestations, etc.)?
 - quelles en ont été les principales caractéristiques ?

En introduisant le système précédent Job Network le 1er mai 1998, l'Australie a externalisé les activités de placement et autres services pour l'emploi, les confiant à des centaines d'organismes des secteurs privé et associatif, et créé l'agence nationale des services sociaux, Centrelink pour assurer tous les paiements de sécurité sociale. En 2009, le gouvernement Rudd a renommé le système Job Services Australia, à l'occasion d'une nouvelle injection de fonds visant à personnaliser l'aide offerte aux sans emploi, augmenter les possibilités de formation (service également externalisé) et mieux guider les employeurs dans leur recherche d'employés. Job Services Australia regroupe sept programmes préexistants en un service intégral et beaucoup plus souple. Le nouveau système a été accompagné d'une nouvelle sélection des opérateurs, par appel d'offres, avec des nouveaux critères de performance. Pour la première fois depuis 1998, les organismes communautaires figurent de façon prééminente parmi les opérateurs. Toutefois, la part des organismes à but non lucratif est similaire à ce qu'elle était auparavant. Des 141 entités sélectionnées, 79% sont à but non lucratif.

- quelles en ont été les conséquences au sein de l'opérateur, notamment en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines ?

Des échanges plus étroits entre les opérateurs et les employeurs visent à assurer que les demandeurs ont les capacités et qualifications requises par les employeurs.

Les opérateurs de Job Services Australia sont en concurrence les uns avec les autres. Leur contrat avec DEEWR les oblige à rendre compte de leur performance sur une base trimestrielle. Les rapports de performance ne sont malheureusement pas dans le domaine public. Seules les notes (Star-ratings) accordées sont diffusées.

- ◆ **Question 9** Quels impacts (en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines) ont eu les politiques récentes de lutte contre le chômage sur l'opérateur principal de placement, notamment :
 - la création ou la modification des prestations et des parcours de prise en charge ;

- le recrutement d'effectifs (préciser le nombre de collaborateurs embauchés) ;
- le recours à la sous-traitance pour faire face à l'augmentation des demandeurs d'emploi.

Il est trop tôt pour le savoir. Le rapport de l'évaluation indépendante attendue sous peu (voir 1.Q3) devrait apporter des réponses à cette question. Le contenu des soumissions suggère que la nouvelle souplesse du système est appréciée des opérateurs, mais que des problèmes de coopération avec l'agence des services sociaux, Centrelink, demeurent.

Données sur l'activité de l'opérateur principal / Activity data of the main PES operator

- ♦ **Question 10** Pourriez-vous remplir le tableau 3 suivant sur les données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi ?

Tableau 3 : Données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi en 2008 et 2009

	2008	2009
Nombre d'entretiens réalisés avec les demandeurs d'emploi inscrits <i>Number of interviews delivered to registered job seekers</i>	L'externalisation du service public de l'emploi à 141 opérateurs de Job Services Australia et la flexibilité des EPP (Employment Pathway Plans) établis avec les demandeurs font qu'il est difficile de récolter ces données.	
Nombre d'offres d'emploi mises à disposition des demandeurs d'emploi <i>Number of job vacancies posted and accessible to jobseekers</i>		
Nombre de conseillers ou d'agents chargés du suivi et du conseil aux demandeurs d'emploi <i>Number of advisers or operational staff members in charge of jobseekers</i>		

Allocation des ressources de l'opérateur principal / Expenditure breakdown of the PES main operator

- ♦ **Question 11** L'opérateur principal dispose-t-il d'outils de contrôle de gestion, de comptabilité analytique ou d'enquête-temps, permettant de détailler l'allocation des moyens disponibles par type de mission ou par prestation ? Quels sont ces outils ?

Comme déjà mentionné à la Q3 (Evaluation), le logiciel *JN Advantage* de l'entreprise JN solutions (www.jnsolutions.com.au) est le seul actuellement approuvé par le DEEWR comme méthode informatique de gestion des données fournies par les opérateurs de Job Services Australia concernant leur performance. Ces données et les performances individuelles des opérateurs ne sont pas diffusées.

- ♦ **Question 12** À partir des informations disponibles, pouvez-vous détailler la répartition des moyens budgétaires et humains en fonction des différentes missions assurées par cet opérateur ? Si les activités de placement et d'indemnisation sont exercées par des opérateurs distincts, remplir le tableau pour chaque opérateur.

Tableau 4: Moyens alloués aux missions de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

Table 4: Resources devoted to the various activities of the main PES operator

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Prestations aux demandeurs d'emploi Services delivered to jobseekers			
Inscription et suivi administratif du demandeur d'emploi <i>Jobseeker registration and monitoring</i>	Comme il l'a été précisé à la Q10, L'externalisation du service public de l'emploi à 141 opérateurs de Job Services Australia et la flexibilité des EPP (Employment Pathway Plans) établis avec les demandeurs font qu'il est difficile de récolter ces données.		
Accompagnement et conseil au demandeur d'emploi, notamment au travers d'entretiens <i>Jobseeker orientation and advice, in particular through interviews</i>			
Fourniture de prestations individuelles liées à l'orientation ou la formation <i>Specific services provided to jobseekers (vocational training, guidance, coaching)</i>			
Indemnisation du demandeur d'emploi <i>Payment of unemployment benefits</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Autre : Other:			
Prestations aux actifs en emploi Services delivered to employed people			
Formation professionnelle <i>Vocational training</i>			
Réorientation – suivi anticipé avant perte d'emploi <i>Career guidance before leaving a job</i>			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Prestations aux entreprises Services to employers and firms			
Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>			
Collecte – recouvrement des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>			
Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Staff management advice</i>			
Aide financière aux entreprises <i>Grants and subsidies to firms</i>			

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Autres missions Other services			
Versement / suivi de minima sociaux Payment of other allowances			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Autre : Other:			

Description du parcours-type de prise en charge du demandeur d'emploi –Standard process of service delivery for jobseekers

- ◆ **Question 13** Pourriez-vous décrire le parcours-type (le plus fréquemment utilisé) de prise en charge d'un demandeur d'emploi mis en œuvre par l'opérateur principal, en précisant pour chaque phase :
 - le type de prestations d'accompagnement et de conseil (bilan de compétences, entretiens à intervalle régulier, parcours de formation, contrat aidé, etc.) ;
 - le canal utilisé (internet, téléphone, entretien physique) ;

- la durée et la fréquence de l'entretien, le cas échéant ;
- le type d'intervenant dans la prestation d'accompagnement (conseiller, conseiller personnel, prestataire extérieur, etc.).

Vous pouvez vous appuyer sur le tableau 4.

Les types de prestations d'accompagnement et de conseil dépendent du Courant d'intervention auquel le demandeur est assigné.

Voir Q2 et le lien suivant : <http://www.deewr.gov.au/Employment/JSA/Pages/faq.aspx#01>

Les intervenants sont des membres du personnel de Centrelink et des opérateurs du réseau Job Services Australia.

Les entretiens sont réguliers. Ils peuvent être espacés de 2, 4 6 ou même 12 semaines selon l'individu. Ce dernier est obligé de rendre compte de ses activités de participation à Centrelink, qui lui remet chaque trimestre un calendrier d'échéances qu'il doit respecter. Depuis juillet 2010, il est possible au demandeur d'emploi de s'acquitter de cette obligation par voie électronique ou téléphonique.²¹

Tableau 5: Description chronologique du parcours générique/de droit commun de prise en charge d'un demandeur d'emploi

N° étape Step	Date Date	Prestations (orientation, indemnisation, accompagnement, formation, etc.) Service delivered (guidance, training, benefit payment, job offers...)	Canaux utilisés et pondération (% téléphone, % Internet, % accueil physique, etc.) Channels used Traffic breakdown through the various channels (if available)	Fréquence et/ou durée des entretiens d'accompagnement (notamment du premier entretien de diagnostic) Duration/frequency of the interview (in particular, the first interview)	Intervenant pour l'accompagnement Position of the staff member in charge	Commentaire Notes

- ♦ **Question 14** Parallèlement au parcours-type décrit ci-dessus, des parcours spécifiques sont-ils prévus pour certains publics (jeunes, seniors, etc.) ? Des aménagements au parcours de droit commun sont-ils envisagés ? A partir de quelle date ? Qui les prend en charge ?

²¹ http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/individuals/report_req_jobseekers.htm

Oui. Des aménagements au parcours de droit commun existent pour les jeunes,^{22,23} pour les seniors, pour les parents,²⁴ pour les handicapés,^{25,26} les illettrés,²⁷ les Aborigènes²⁸ et pour les nouveaux immigrants,²⁹ les sans-abri.³⁰ Les handicapés sont pris en charge par le Disability Employment Service (DES).³¹ Le DES fonctionne selon un modèle identique à celui de Job Services Australia ; il est confié à 240 opérateurs financés par le DEEWR au même titre que les opérateurs de Job Services Australia (les deux réseaux se partagent certains opérateurs). Environ 55 000 demandeurs d'emploi handicapés sont aidés annuellement via le DES.

Selon une approche nouvelle intitulée "Local Connections to Work", qui vise à répondre aux besoins spécifiques des chômeurs de longue durée (plus de 5 ans) et aux jeunes particulièrement désavantagés en s'inspirant du modèle performant néozélandais "Community Links", divers opérateurs (gouvernementaux et autres) de services d'emploi, de formation ou de soutien social, se réunissent dans les bureaux de Centrelink selon un système de roulement pour permettre aux demandeurs d'accéder plus aisément aux services offerts. Ainsi, lors d'un rendez-vous à Centrelink, le client aura la possibilité de parler avec un conseiller d'un autre service qui pourra peut-être l'aider à surmonter un obstacle spécifique (logement, analphabétisme, dépendance alcool/drogue, santé). L'approche a été lancée dans quatre bureaux de Centrelink en mai et en juin 2010 et devrait s'étendre à terme aux autres bureaux.

²² <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/services/naap.htm>

²³ <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/services/reconnect.htm>

²⁴ <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/services/jet.htm>

²⁵ <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/publications/id001.htm>

²⁶ <http://www.fahcsia.gov.au/sa/indigenous/progserv/families/cdep/pages/default.aspx>

²⁷ <http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/publications/st011.htm>

²⁸ http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/individuals/work_indigenous.htm

²⁹ http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/individuals/work_migref.htm

³⁰ http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/services/community_officers.htm

³¹ http://www.centrelink.gov.au/internet/internet.nsf/services/disability_emp_services.htm

AUTRICHE

- Contexte : Présentation du service public de l'emploi

Question 1 Quelle est la situation du marché du travail national ? Comment a évolué le taux de chômage dans les trois dernières années ? Comment a évolué le taux de chômage de longue durée ? Quelle est la part du chômage de longue durée (supérieur à un an), du chômage de très longue durée (supérieur à deux ans) ? Le marché du travail est-il fluide ou caractérisé par certaines rigidités (ampleur des flux, taux de rotation de la main d'œuvre, probabilité de retour à l'emploi pour les chômeurs) ?

Le taux de chômage en Autriche est l'un des moins élevés d'Europe

La situation du marché du travail autrichien est globalement bonne, compte tenu du niveau élevé du taux d'emploi et de la faiblesse du taux de chômage, qui était de 4,4% en 2007, de 3,8% en 2008. La situation est restée plutôt bonne au cours de la phase initiale de la période de repli de l'activité jusqu'au début 2009. Ensuite, l'économie autrichienne a été fortement touchée par la crise : son PIB (en volume) a baissé de 3,6 % en 2009 (record de baisse depuis 1945). Les biens d'équipement, le bâtiment et le travail intermédiaire étaient les plus concernés par l'effondrement de la conjoncture. Les effectifs ont globalement baissé de 1,4%, dans le secteur de la production même de 4,4%. Il en est résulté une perte d'environ 40 000 emplois, surtout des postes d'auxiliaires. Les salariés du secteur tertiaire étaient les moins concernés. Toutefois, avec un taux de chômage de 4,8%, l'Autriche est toujours restée l'un des pays avec un taux de chômage le moins élevé en Europe.

L'Autriche comptait 8 353 243 habitants au recensement au 1er janvier 2009. En 2009, la population active (cf. définition EUROSTAT) regroupait 4,078 millions de personnes dont 2,185 millions d'hommes et 1,892 millions de femmes. Le taux d'activité des personnes à l'âge actif principal (15-64 ans) s'élevait à 71,6%.

En 2009, la durée moyenne du chômage des femmes a été de 92 jours (+3 jours par rapport à 2008), celle des hommes de 94 jours en 2009 (+8 jours par rapport à 2008). Le marché du travail peut toujours être considéré comme fluide, malgré les rigidités qui concernent certaines couches de la population (cf. ci-dessous).

Le chômage de longue durée a augmenté de façon significative (17,7%) en 2009 par rapport à une situation relativement bonne constatée antérieurement. Il concernait 4 265 hommes et 2 497 femmes. Il n'existe pas de données chiffrées concernant le chômage de très longue durée (+ 2 ans).

Comparaison marché du travail et chômage 2007- 2009

Année / Variation (année précédente)	Population active	Pourcentage de la population active 15 à 64 ans	Personnes au chômage	Taux de chômage	Taux de chômage de longue durée	Taux de chômage 15 à 24 ans	Taux de chômage 55 à 64 ans
2007	4 027 900	71,4 %	185 600	4,4%	1,2%	8,7%	3,0%
Variation 2007/2006	99 600	+1,2 pts	-10 000	-0,3 pts	-0,3%	-0,4 pts	-0,6pts
2008	4 090 000	72,1%	162 300	3,8%	0,9%	8,0%	2,1%
Variation 2008/2007	62 100	0,7pts	-23 300	-0,6pts	-0,3pts	-0,6pts	-0,9pts
2009	4 077 700	71,6%	204 400	4,8%	1,0%	10,0%	2,4%
Variation 2009/2008	-12 300	-0,5pts	+42 100	1,0pts	0,1pts	1,9pts	0,3pts

Source : Statistik Austria

Le marché du travail autrichien se caractérise par certaines faiblesses structurelles

Dans son rapport de 2009 sur l'économie autrichienne, l'OCDE relève un contraste important entre le noyau dur de la population active qui affiche un bilan positif en termes d'emploi, et certains groupes plus vulnérables caractérisés par des taux d'emplois plus faibles. Plus précisément, les hommes et les femmes âgées de 25 à 54 ans ayant au moins achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, qui représentent 80% de la population active, ont un taux d'emploi très élevé, à la différence des personnes âgées et moins qualifiées. Parmi les pays de l'OCDE à revenu élevé, c'est en Autriche que ce contraste est le plus marqué.

Le taux d'emploi des travailleurs peu qualifiés s'établit aux alentours de 55%. Il est inférieur à celui observé dans la plupart des autres pays de l'OCDE à revenu élevé. Plus de 30% des chômeurs sont des personnes peu qualifiées. Parmi les chômeurs de longue durée (sans emploi depuis plus de 12 mois), leur poids relatif est supérieur à 40%.

La population des personnes peu qualifiées est concentrée dans certains groupes sociaux :

- Les personnes âgées : 30 % des personnes âgées de 55 à 64 ans sont peu qualifiées, alors que ce pourcentage n'est que de 13% pour le groupe des 25-34 ans ;
- Les immigrants : les personnes nées à l'étranger représentent plus de 15% de la population active, soit la proportion la plus élevée de l'UE après celle observée au Luxembourg. Du fait de l'origine géographique de l'immigration antérieure, le niveau de formation est inférieur à celui des autochtones ;
- les femmes ;
- les travailleurs occupant des emplois « atypiques » (personnel intérimaire, contrat à durée déterminée).

Il semble aussi utile de rappeler que parmi les pays de l'OCDE, l'Autriche se caractérise par un taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans particulièrement bas. Cette situation résulte de la générosité des régimes de retraite, de préretraite et d'invalidité qui offrent, malgré une réforme du système de retraite de 2003, de larges voies d'accès à la cessation anticipée d'activité.

En avril 2010, l'Autriche est devenue le pays européen au plus faible taux de chômage

Les autorités autrichiennes ne sont pas restées sans réaction face à la faiblesse du marché du travail en 2009 et ont proposé un large éventail de mécanismes d'incitation à l'intention des employeurs potentiels (cf. question 2 ci-dessous). Ces mesures ainsi que la reprise économique ont permis un amortissement de la crise rapide. L'Autriche a enregistré un taux de chômage de 4,1% en avril et de 4,0% en mai 2010 (Eurostat).

En juin 2010, le nombre de chômeurs a baissé en glissement annuel dans tous les secteurs de la production et des services, sauf dans les métiers de la culture, de l'enseignement et du secrétariat. Une forte baisse du chômage est à noter dans le secteur intérimaire, de 16,6%. Le nombre de personnes sans emploi s'est établi au total à 284 610, chiffre en baisse de 2,5% en glissement annuel. Ce chiffre se compose de 212 753 chômeurs (-7,3%) et 71 857 personnes en formation (+15,5%). Le taux de chômage s'est établi à 3,9%.

Le taux de chômage des jeunes est aussi en net recul : -10,1% par rapport au mois de juin de l'année dernière. Les diplômés restent toutefois en marge de cette reprise du marché du travail en enregistrant une hausse du chômage de 8,9%, à l'inverse des personnes détentrices d'une formation professionnelle (-10,2%).

Nombre de chômeurs par catégorie au mois de juin 2010 – Evolution en glissement annuel

Total	Hommes	Femmes	15-24 ans	Plus de 45 ans	Personnes ayant un diplôme d'apprenti	Personnes ayant un diplôme d'université
212 753	114 744	98 009	33 183	45 970	67 935	8 700
-7,3%	-11,6%	-1,7%	-10,1%	-1,2%	-10,4%	+8,4%

Source : AMS

Le contraste dans la variation du chômage par genre s'explique essentiellement par le fait que le chômage masculin avait connu une hausse deux fois plus élevée que le chômage féminin en 2009. La recrudescence de l'emploi est donc d'autant plus marquée pour cette catégorie.

Avec un taux de chômage de 3,8% en juillet, de 4,3% en août, l'Autriche affiche toujours le meilleur chiffre de l'Union européenne, devançant ainsi les Pays-Bas et le Luxembourg. Le nombre de demandeurs d'emplois est récemment tombé à 218 398, soit -8,5% par rapport à août 2009 (238 803 personnes). Les diminutions les plus sensibles sont observées dans le secteur de la production (hors BTP) et de l'industrie (-18%), dans les professions artisanales (-8,4%) et dans le secteur du commerce et des transports (-6,2%). Parallèlement, les offres d'emploi sont en progression et l'AMS (équivalent du Pôle Emploi) estime à 24 000 le nombre de créations d'emplois pour 2011.

Les prévisions à moyen terme tablent sur une stabilisation du marché du travail

Selon les prévisionnistes, le chômage devrait s'établir à 4,4 % sur l'ensemble de l'année 2010 (après 4,8% en 2009), et rester stable en 2011 (entre 4,2 et 4,4%).

Plusieurs facteurs expliquent ces prévisions plutôt modestes pour ce pays :

Du côté de la demande, on prévoit une augmentation des personnes à la recherche d'un emploi, et ce pour diverses raisons :

En avril 2011, la fin du dispositif de chômage partiel mis en place pendant la crise, qui a eu un rôle amortisseur pour l'emploi, pourrait déboucher sur une augmentation du chômage

Un nouveau dispositif de « revenu minimum » (« bedarfsorientierte Mindestsicherung », BMS) est applicable depuis le 1^{er} septembre 2010. Il se substitue aux allocations de l'aide sociale gérées jusqu'ici entièrement par les Länder. Désormais, le service de l'emploi « Arbeitsmarktservice Austria (AMS) » servira de « guichet unique » également pour la gestion de dossiers selon ce nouveau régime. Cette mesure risque d'augmenter « artificiellement » le nombre d'inscrits auprès de l'AMS.

Les personnes s'étant « réfugiées » dans le système de formations durant la crise seront amenées à réintégrer le marché du travail.

Les effets de la fin des dernières restrictions à l'accès au marché du travail autrichien pour les ressortissants des nouveaux Etats membres, en mai 2011, sont encore incertains.

Du côté de l'offre, les perspectives devraient se réduire :

Un ralentissement probable de la dynamique de l'emploi dans le secteur public, en lien avec les mesures de consolidation budgétaire est très probable. Par ailleurs, la création d'emplois avait été particulièrement forte dans le secteur des services publics (août 2010 : +28 700, soit 3,5% en glissement annuel), notamment dans l'enseignement et de le secteur social, Dans le privé, on peut présumer une stratégie des entreprises à augmenter la productivité, qui a baissé pendant la crise, au détriment de l'emploi.

Question 2 Quelle est l'orientation générale du dispositif de prise en charge des demandeurs d'emploi ? Sur quelle(s) prestation(s) l'accent est-il plus précisément porté ?

Le service de l'emploi autrichien (Arbeitsmarktservice – AMS) est chargé de « la mise en œuvre d'une politique d'intervention active visant à contribuer au retour au plein emploi et à la prévention du chômage ». La politique de l'emploi comprend aussi bien des activités de conseil que celles de placement et de la promotion.

En ce qui concerne la « politique active » du marché de l'emploi, les plus importes mesures sont :

- dans le domaine de l'emploi :
 - les aides de réinsertion professionnelle, la subvention salariale Kombilohn
 - les entreprises « socio-économiques » et des projets d'emploi d'utilité publique,
 - les primes de solidarité,
 - le soutien à la création d'entreprises unipersonnelles ;
- dans le domaine de la qualification :
 - les fondations pour l'emploi,
 - la mobilité professionnelle (recherche de travail active, orientation, qualification et la formation,
 - les aides destinées les cours de formation et aux coûts annexes des formations,
 - les aides à la qualification professionnelle,
 - les aides pour couvrir le coût de la vie,
 - les mesures pour les jeunes ;
- dans le domaine du soutien:
 - les établissements de conseil et d'assistance,
 - les établissements de garde des enfants,
 - les programmes de création d'entreprises et les aides à la création,
 - les aides à la mobilité (frais de déplacement pour entretiens d'embauche, indemnité d'éloignement, aide au déménagement).

Récapitulatif des principales mesures mises en place à l'intention des employeurs

La subvention salariale (Kombilohn). Cette prestation liée à l'emploi a été créée en 2006 pour faciliter l'emploi des travailleurs peu qualifiés qui occupaient des postes très faiblement rémunérés. En pratique, ce dispositif subventionnait uniquement les emplois à temps partiel. L'accès à cette prestation reste limité à des groupes spécifiques de chômeurs de longue durée (les handicapés, les travailleurs âgés de plus de 50 ans et les femmes qui entrent sur le marché du travail). Les emplois rémunérés dans une fourchette de 23 % à 60 % du salaire moyen sont subventionnés à hauteur de 150 euros par mois pour les postes à temps partiel, et à hauteur de 300 euros pour les postes à temps plein.

L'aide à l'insertion (Eingliederungsbeihilfe) destinée aux chômeurs de longue durée. Les entreprises sont subventionnées pour embaucher les chômeurs de longue durée (c'est-à-dire les personnes sans emploi depuis plus d'un an, ou depuis six mois dans le cas des jeunes de moins de 25 ans) et les personnes considérées comme risquant de basculer dans cette catégorie de sans-emploi. Ces subventions peuvent atteindre 66 % du salaire brut et, dans certains cas particuliers, 100 %.

L'aide à l'apprentissage. Des subventions importantes sont offertes aux employeurs qui embauchent des apprentis, en vue d'inverser la tendance à la baisse du nombre de places d'apprentissage. Les entreprises reçoivent une prime annuelle de 1 000 euros par apprenti recruté. La création de chaque nouvelle place d'apprentissage donne lieu au versement à l'employeur d'une subvention forfaitaire de 400 euros la première année, de 200 euros la deuxième année et de 100 euros la troisième année.

L'aide à l'emploi de travailleurs âgés à temps partiel. Ce dispositif permet à un salarié qui devrait atteindre l'âge minimum de la préretraite dans un délai maximum de cinq ans de réduire son temps de travail de 40 % à 60 %. L'État compense à hauteur de 50 % la perte de revenu qui en résulte, si un individu précédemment au chômage ou un apprenti est recruté par l'employeur. Sans quoi, la compensation de la perte de revenu est prise en charge à parts égales par l'employeur (25 %) et l'État (25 %). Le salarié perçoit donc 75 % de son salaire antérieur. Ce dispositif comporte également une option de « cumul des périodes de travail », qui permet aux participants de travailler à temps plein pendant deux ans et demi, puis de partir en préretraite deux ans et demi avant l'échéance normale. Au cours de sa première phase d'application, ce dispositif a déclenché un vaste mouvement de travailleurs âgés vers l'emploi à temps partiel et, par le biais de l'option de « cumul des périodes de travail », vers la préretraite. Les conditions d'accès à ce dispositif ont été durcies depuis.

L'allocation de chômage partiel (Kurzarbeitsbeihilfe). Ce dispositif subventionne la réduction des horaires de travail en cas de ralentissement conjoncturel de l'activité économique et aide les entreprises à conserver leurs salariés. Il a été massivement utilisé pendant l'année 2009. Les pertes de salaire subies par les employés sont compensées dans une large mesure (mais pas entièrement). En février 2009, le Parlement a autorisé une utilisation accrue de ce dispositif, sur la base d'un nouvel accord entre partenaires sociaux. La période maximale d'utilisation a été portée à 18 mois, au lieu de 6 précédemment. En contrepartie, les employeurs sont tenus de mettre en place des programmes de reconversion ou de formation à l'intention des travailleurs susceptibles d'être licenciés. Selon le dernier accord en la matière, le temps de travail peut être réduit de 10 % à 90 %, mais les pertes de salaire net subies par les travailleurs ne peuvent excéder 10 %.

La politique active du marché du travail constitue une priorité pour les autorités autrichiennes (PAMT). Le dispositif mis en place à ce titre est accessible, en principe, à tous les chômeurs, y compris les personnes peu qualifiées qui constituent une population extrêmement hétérogène allant

de personnes qui ont quasiment neuf ans d'enseignement obligatoire derrière elles à des personnes qui n'ont fréquenté l'école que quelques années (immigrés de certains pays).

A ce titre, une amélioration du système d'enseignement, et plus particulièrement une réduction de la proportion excessive de jeunes qui quittent l'école sans qualifications, est aussi une priorité.

L'Autriche a développé depuis plus de vingt ans une politique qui combine des éléments d'orientation professionnelle, diverses mesures de formation qui augmentent la qualification professionnelle, la recherche active d'un emploi, des stages et aussi, dans certains cas spécifiques, l'aide à la création d'entreprises. Cette approche globale est notamment poursuivie par le dispositif de la « fondation pour l'emploi ».

Les fondations pour l'emploi (Arbeitsstiftungen). Ce dispositif offre un modèle efficace de résolution des problèmes régionaux liés à la restructuration et au marché de l'emploi : on y a notamment recours en cas de menace de réduction de personnels (fondation du reclassement). L'objectif est la mise en application individualisée de processus d'intégration ou de réintégration dans le cadre d'une aide globale. La possibilité de participer à des mesures à plus long terme, pouvant atteindre trois ans (voire quatre pour les personnes âgées de 50 ans et plus) permet également de suivre et de terminer des formations s'établissant sur plusieurs années. Cet instrument a été utilisé pour la première fois dans le cadre de la fondation VOEST-Alpine dans le secteur de la métallurgie en 1987, il visait à la formation et à la requalification des travailleurs licenciés à partir d'un financement hybride : d'une part, les fonds mis à disposition par l'entreprise dans le cadre du plan social et d'autre part, l'allocation chômage pris en charge par l'agence de l'emploi. Compte tenu des expériences positives, le modèle a été étendu à l'ensemble de l'Autriche et a également servi à d'autres pays. Le caractère des fondations a évolué au fil du temps. Selon les conditions de transfert de personnel, on peut distinguer quatre types de fondations : la fondation d'une entreprise, la fondation en cas d'insolvabilité, la fondation sectorielle et la fondation régionale.

Le budget total de la « politique active » du marché du travail s'est élevé à 882,24 MEUR en 2008.

Les principaux axes de cette politique sont (données 2008):
la qualification professionnelle : (69,3% du budget total)
l'emploi (22,2%)
soutien (8,4%)

Il a augmenté de 26,9% pour atteindre 1 119,51 MEUR en 2009.

Les incitations à l'activité ont constitué, en 2009, 30,0% des dépenses totales de la « politique active du marché du travail, soit 336,35 MEUR (195,96 MEUR en 2008 : 22,2%). Le recours massif au chômage partiel explique en grande partie l'augmentation de ce poste de dépenses (113,52 MEUR).

En 2009, les aides de retour à l'emploi ont concerné 412 000 personnes, soit 112 000 de plus qu'en 2008 (+37,5%).

Les activités de soutien : Dans les bureaux régionaux, l'AMS dispose d'un service de suivi et de prise en charge individualisée des personnes qui assure des activités de conseil en amont comme en aval du reclassement (par exemple, expertise juridique en cas de surendettement).

Ce poste comprend également un programme d'informations sur la création d'entreprises, les aides y afférent et des mesures d'incitation.

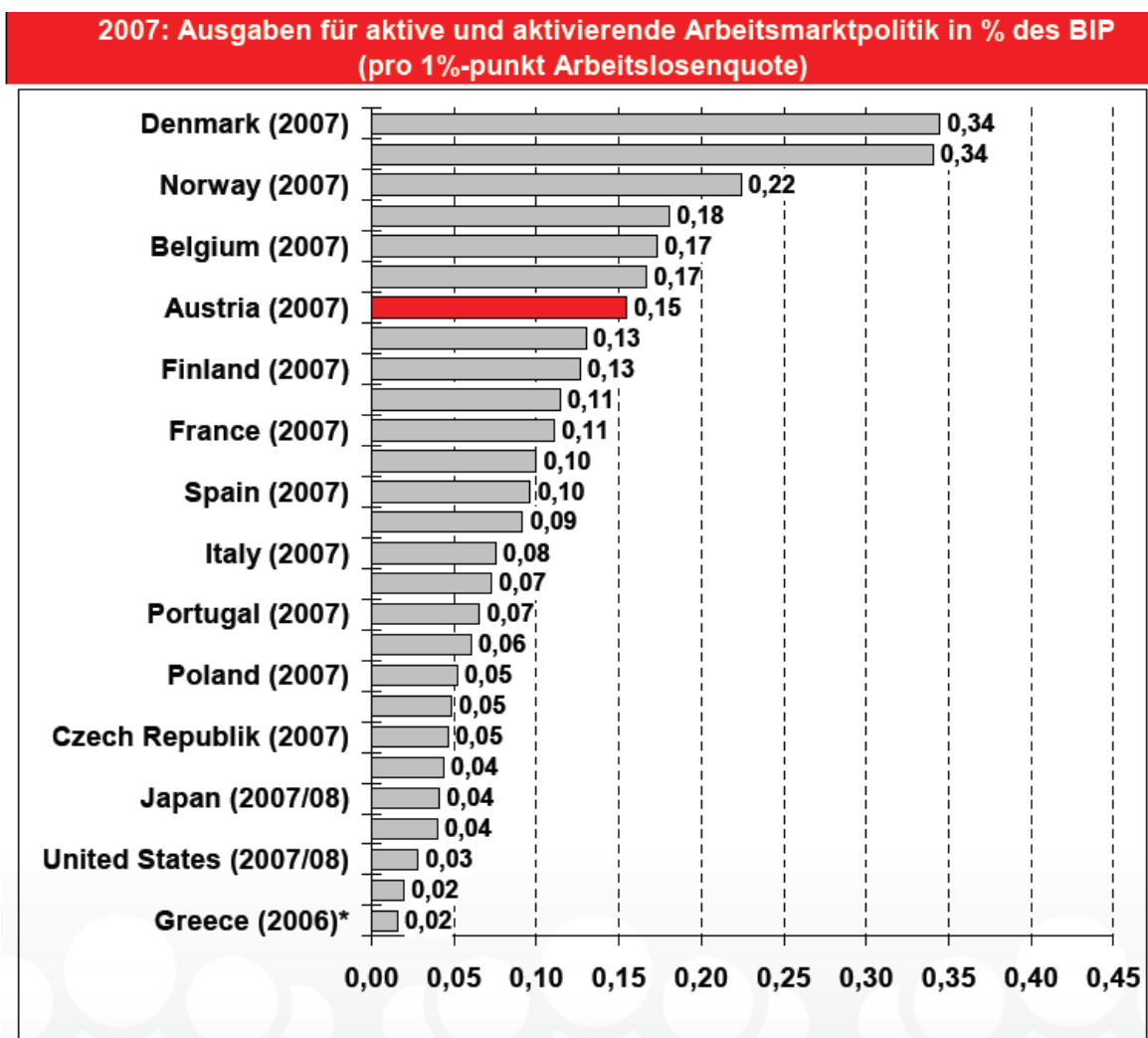
En 2009, ce poste a atteint un montant de 83,30 MEUR (2008 : 74,45 MEUR), soit 7% des dépenses et profité à 80 100 personnes.

Montant des dépenses par postes en 2009 et 2008 (en MEUR).

	2009	2008	Variation en glissement annuel en %	Part dans le budget total en 2009 en %
Activité	336,35	195,96	71,6	30,0
- dont chômage partiel	113,52	1,01	11 165,4	10,1
Qualification	699,86	611,83	14,4	62,5
Soutien	83,30	74,45	11,9	7,4
Total	1 119,51	882,24	26,9	100,0

Source : Geschäftsbericht AMS 2009

Comparaison internationale : Dépense en matière de « politique active du marché du travail » en % du PIB (par 1%point du taux de chômage)



Source : Ministère autrichien du travail, des affaires sociales et de la protection des consommateurs (bmask.gv.at)

Question 3 Le service de prise en charge du demandeur d'emploi a-t-il fait l'objet d'évaluations ? Est-il perçu comme efficace ?

Les différents services et mesures offerts par les bureaux régionaux de l'AMS font souvent l'objet d'évaluations de la Cour des comptes autrichienne. Le résultat de ces évaluations a été globalement satisfaisant. Elle a toutefois constaté certains problèmes de coordination et de doublement de structures entre l'AMS et les services qui gèrent les aides européennes (par exemple le WAFF à Vienne) ainsi que les différents organismes de formation.

L'AMS effectue régulièrement des études de benchmark entre les différents services régionaux. Quant aux études comparatives au niveau européen réalisées notamment par la DG Emploi, l'Autriche figure, en général, parmi les pays où les organismes sont les plus performants (cf. www.pes-benchmarking.eu).

Question 4 Comment est organisée l'indemnisation du chômage ? Remplir le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Questions relatives à l'indemnisation du chômage

Nombre de chômeurs enregistrés 31/12/2008 31/12/2009	Moyenne annuelle 2008 : 212 253 personnes Moyenne annuelle 2009 : 260 309 personnes
Nombre de chômeurs indemnisés 31/12/2008 31/12/2009	Environ 90% des chômeurs enregistrés sont indemnisés.
Nombre de chômeurs radiés 31/12/2008 31/12/2009	Selon la réglementation autrichienne, le chômeur bénéficiant dans un premier temps de l'allocation-chômage, puis de l'allocation "Notstandshilfe", qui est également gérée par l'AMS et dont l'octroi n'est, en principe pas limitée dans le temps (cf. ci-dessous). Il n'y a donc, en principe, pas de "chômeur radié".
Conditions d'éligibilité à l'assurance chômage	<u>Durée minimum d'activité ouvrant droit aux allocations-chômage:</u> Une durée minimum d'activité qui ait donné lieu à un prélèvement de cotisations chômage sur le salaire doit pouvoir être prouvée et le droit de prestation ne pas avoir été épuisé : Pour la première demande : 52 semaines d'activité pendant les deux années précédant la demande d'indemnisation Pour les demandes ultérieures : 28 semaines d'activité pendant l'année précédant la demande d'indemnisation. Pour les personnes ayant moins de 25 ans, la durée minimum d'activité requise est de 26 semaines pendant les 12 mois précédant la demande. Pour bénéficier de prestations de chômage (Arbeitslosengeld), le travailleur doit être inscrit auprès des services pour l'emploi et se tenir à leur disposition, rechercher activement un emploi, avoir la volonté de travailler. En outre, les prétendants à l'assurance chômage doivent accepter les propositions de l'AMS dans le cadre de leur placement. <u>Nombres d'heures de travail :</u> Par ailleurs, les requérants doivent être disposés à accepter une activité minimum de 20 heures par semaine. Dans le cadre des obligations liées à la prise en charge d'un enfant de moins de 10 ans ou d'un enfant handicapé (s'il est prouvé qu'il n'existe pas d'autres possibilités de suivi), toute personne doit s'acquitter d'une activité minimum de 16 heures par semaine. L'assurance chômage (Arbeitslosengeld) et les allocations familiales sont en principe cumulables. Dans ce cas, le droit à l'assurance chômage n'est valable que pour les requérants capables de travailler sans restrictions particulières. Les allocations familiales sont perçues à la condition que l'enfant soit manifestement pris en charge par une tierce personne, de la famille ou des institutions. Depuis le 1^{er} janvier 2009, les personnes exerçant un travail indépendant ont la possibilité de s'affilier au régime de l'assurance chômage. Elles

	peuvent prétendre aux allocations prévues : Pour la première : 52 semaines d'activité pendant les 24 mois précédant la demande d'indemnisation. Pour les demandes ultérieures : 28 semaines d'activité pendant les 12 mois précédant la demande. Il existe également des conditions plus favorables pour les personnes ayant moins de 25 ans et en cas de perte d'emploi ultérieure lorsque la durée maximum de l'octroi des allocations chômage (20 à 52 semaines cf. ci-dessous) n'est pas épuisée.
Durée minimale et maximale d'indemnisation chômage	L'allocation-chômage, qui s'élève à 55% de la moyenne du dernier salaire annuel net, plafonnée à environ 1 380 EUR par mois sans suppléments pour personnes à charge, est en principe allouée pendant 20 semaines mais peut être étendue à : 30 semaines si le requérant est en mesure de prouver 156 semaines d'activité pour les cinq dernières années ; 39 semaines si au terme de sa quarantième année, le requérant ayant travaillé 312 semaines pendant les 10 dernières années ; 52 semaines si au terme de sa cinquantième année, le requérant a travaillé 468 semaines pendant les 15 dernières années. En cas de formation dans le cadre d'une fondation de travail, le droit à prestation peut être prolongé jusqu'à 4 ans, dans certains cas spécifiques même au-delà. Lorsque la personne au chômage est <u>considérée comme théoriquement apte à un travail</u>, elle reçoit, à l'issue de la période pendant laquelle elle a touché l'allocation-chômage, une aide intitulée « Notstandshilfe » (cf. ci-dessous), qui n'est pas limitée dans le temps. L'Autriche est actuellement un des rares pays en Europe qui proposent un tel soutien, certes pas très élevé, mais non limité dans le temps.
Durée moyenne d'indemnisation chômage	2008 : 88 jours 2009 : 93 jours
Existence d'une allocation de solidarité à expiration des droits à indemnisation chômage (O/N) Si oui, nom et montant de l'indemnité, nombre de bénéficiaires	Oui. Actuellement allocation pour les personnes démunies "Notstandshilfe", En principe, le montant de cette aide s'élève à 92% de l'allocation-chômage, dans certains cas à 95%, L'aide est aussi fonction de la durée de versement des allocations-chômage, de la situation familiale (personnes à charge). Moyenne journalière : 20,1 € (allocation chômage : 26,9€) Nombre des bénéficiaires : Chiffre actuellement disponible : environ 200 000 personnes ont reçu des prestations d'AMS en 2009. N.B. partir du 1er septembre 2010 : nouveau regime du "revenu minimum" - Bedarfsorientierte Mindestsicherung (cf. ci-dessous), qui remplace l'aide sociale des Länder

2- Cartographie des acteurs du service public de l'emploi

Question 5 Pouvez-vous décrire le paysage institutionnel du service public de l'emploi du pays étudié ?

Quel est l'opérateur public principal de placement et/ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi ?

L'AMS (Arbeitsmarktservice) est le principal acteur du service public de l'emploi. L'agence sert d'intermédiaire entre les actifs à la recherche d'un emploi et les entreprises, par les moyens du conseil, de l'information, de la qualification et d'aides financières visant à l'incitation de la recherche de travail.

En tant qu'agence pour l'emploi de droit public, l'AMS contribue à la réalisation de la politique de l'emploi sous mandat du ministère des Affaires sociales (BMASK : Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsum) et agit de concert avec les partenaires sociaux pour la prévention et l'élimination du chômage en Autriche.

Le principal instrument de réglementation autrichienne en matière de service de l'emploi est la Loi du 1^{er} juillet 1994 «Arbeitsmarktservicegesetz».

L'AMS est notamment chargé des tâches suivantes :

- Mise en œuvre des mesures de politique d'intervention, des activités de conseil, de placement et de la promotion
- Examen des dossiers et versement d'indemnités de chômage, dans le cadre de la « politique passive » de l'emploi (cf. loi sur l'assurance chômage) ;
- Admission de main d'œuvre étrangère sur le marché du travail (cf. Loi sur l'emploi des étrangers)
- Gestion des versements en matière de préretraite, versement de prestation à des personnes qui sont en attente de la décision concernant l'octroi d'une pension de retraite, etc.

Le plan de personnel d'AMS prévu pour 2009 prévoit 4 630 postes pour 5 256 employés dont :

- 19,9% de fonctionnaires ;
- 65,3 % de femmes;
- 26,9 % à temps partiel ;
- 40,1 % de postes de direction sont occupés par des femmes.

Existe-t-il d'autres acteurs au niveau national ou local, assurant la prise en charge des demandeurs d'emploi, la prospection et l'animation du marché du travail, la lutte contre le chômage ? Quels liens entretiennent-ils avec l'opérateur principal (indépendance, co-traitance, sous-traitance)?

Outre l'AMS, il existe certains organismes qui proposent des services de conseil et de placement de personnes avec des qualifications spécifiques. Leur part de marché est toutefois négligeable.

Question 6 Pour chacun des opérateurs cités dans la question 5, indiquer :

- leur budget global pour 2010 ;
- leurs effectifs au 31 décembre 2009 ;
- le nombre de demandeurs d'emploi pris en charge ;
- leurs missions.

Merci de compléter le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 : Acteurs et moyens alloués au service public de l'emploi

Nom de l'opérateur Name of the body or stakeholder	Statut juridique Legal status	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) Receipts and spending in 2009 (€)	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 Number of jobseekers enrolled in 2009	Effectifs totaux Total staff number	Missions réalisées (oui/non) – Services provided (yes/no)							
					Inscription , accueil du demandeur d'emploi Enrollment of jobseekers	Prestations de formation Training services	Autres prestations (conseil, orientation professionn elle) Other services (including advice, information and guidance services)	Indemnisation chômage Payment of unemployment benefits	Versement /suivi de minima sociaux Payment of other welfare allowances	Prospection des offres d'emploi Gathering job offers	Collecte des cotisations chômage Recovery of insurance contributions paid by employers	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)
AMS	Agence de droit public	2010 : n.c. 2009 : Dépenses : 5 686 MEUR Recettes : 4 677 MEUR	852 180 demandes ont été prises en charge par l'AMS	3 633 (moyenne 2009)	Oui	L 'AMS dispose d'une centaine de partenariats avec des organismes de formation	oui	oui	non	oui	non	oui
Autres acteurs	A compléter											

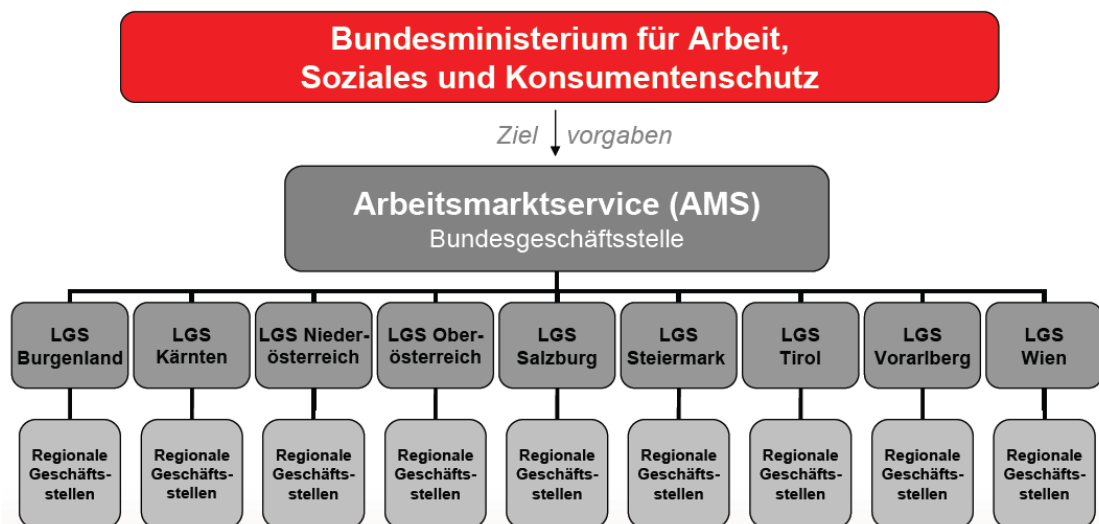
3- Caractéristiques de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi (missions de placement et/ou indemnisation)

La troisième partie du questionnaire se concentre sur l'opérateur public principal (ou les opérateurs publics principaux), pour en étudier la répartition des moyens en fonction des différentes missions assurées, le recours éventuel à la sous-traitance ou à la co-traitance, le processus de prise en charge des demandeurs d'emploi, ainsi que les inflexions récentes du marché du travail qui ont pu affecter le fonctionnement de l'opérateur principal.

3.1- Organisation de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

Question 7 Quelle est l'organisation territoriale du principal opérateur ? De combien d'agences dédiées à l'accueil du public dispose-t-il ?

L'AMS se compose d'une organisation fédérale, de neuf organisations intervenant au niveau des Länder et de 99 organisations régionales avec des bureaux locaux répartis sur tout le territoire autrichien. Par ailleurs, il existe 63 services d'information professionnelle (BerufsinfoZentren, BIZ).



Source : Ministère du travail, des affaires sociales et de la protection des consommateurs

Le Ministère du travail, des affaires sociales et de la protection des consommateurs définit les grandes orientations et objectifs à atteindre en étroite coopération avec les partenaires sociaux. Ces derniers sont également associés à chaque échelon à l'élaboration et à la mise en place des mesures et programmes. Ils sont aussi représentés dans les organes de contrôle.

Question 8 L'opérateur principal a-t-il connu une réorganisation ou une réforme structurelle récentes (fusion des activités de placement et d'indemnisation, réorganisation du maillage territorial, politique d'externalisation de prestations, etc.)?

- quelles en ont été les principales caractéristiques ?
- quelles en ont été les conséquences au sein de l'opérateur, notamment en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines ?

Le Service de l'emploi est dissocié de l'administration fédérale directe le 1er juillet 1994, et constitue depuis cette date une agence de droit public disposant d'une personnalité morale propre. L'objectif de la dissociation du Ministère fédéral du travail et des affaires sociales était de créer des conditions générales mieux adaptées aux exigences croissantes du marché du travail et d'améliorer l'efficacité de la politique autrichienne de l'emploi.

L'AMS devra désormais se concentrer sur les tâches suivantes:

- mise en œuvre des mesures de politique active de l'emploi visant à contribuer au retour au plein emploi et à la prévention du chômage; la politique active de l'emploi comprend aussi bien les activités d'assistance-conseil que celles de placement et de promotion (Loi de 1968 sur la promotion du marché du travail [Arbeitsmarktförderungsgesetz, AMFG], Loi de 1994 sur le Service de l'emploi [Arbeitsmarktservicegesetz, AMSG]);
- examen des dossiers et versement d'indemnités de chômage dans le cadre de la politique passive de l'emploi [en particulier Loi de 1977 sur l'assurance chômage (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AIVG)];
- tâches relevant de la politique de réglementation, comme par exemple l'admission de main-d'œuvre étrangère sur le marché du travail [Loi de 1975 sur l'emploi des étrangers [Ausländerbeschäftigungsgesetz, AuslBG]].

Afin de libérer l'AMS des activités non directement liées au marché du travail, toute une gamme de tâches a été transférée, depuis, à d'autres institutions. Il s'agit des tâches se rapportant au placement intérimaire, au placement privé, aux indemnités pour cause de faillite, au contrôle de l'emploi illégal, à l'examen et au paiement des allocations de transfert facilitant le départ à la retraite (aide spéciale en faveur des anciens travailleurs de la mine), au règlement des indemnités d'intempéries et aux allocations de transfert en faveur des parents (allocation de congé parental et aide au travail à temps partiel).

Toutefois, conformément à la loi sur la promotion du marché du travail, les mesures d'aide aux entreprises dans le domaine touchant à l'emploi restent dans le domaine de compétence du Ministère fédéral du travail, de la santé et des affaires sociales (BMASK).

Question 9 Quels impacts (en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines) ont eu les politiques récentes de lutte contre le chômage sur l'opérateur principal de placement, notamment :

- **la création ou la modification des prestations et des parcours de prise en charge ;**
- **le recrutement d'effectifs (préciser le nombre de collaborateurs embauchés) ;**
- **le recours à la sous-traitance pour faire face à l'augmentation des demandeurs d'emploi.**

La plus importante mesure intervenue récemment en matière de politique sociale et de l'emploi a été la création d'un revenu minimum

Le Parlement a adopté le 6 juillet dernier une loi portant création d'un « revenu minimum » (bedarfsorientierte Mindestsicherung », BMS). Le périmètre et les principes de prestations ainsi que la répartition des financements ont fait l'objet d'intenses négociations entre le Bund et les Länder depuis plusieurs mois. Le dispositif entrera en vigueur à partir de septembre 2010, selon un rythme propre à chaque Land. Il se substituera aux minima sociaux précédemment alloués, en les portant à un niveau uniforme pour l'ensemble des Länder et remplacera ainsi les aides sociales complexes qui différaient selon les Länder.

Le revenu minimum est calculé sur la base du taux indicatif de l'indemnité compensatrice de traitement pour les retraités, déduction faite des cotisations d'assurance-maladie. Selon cette méthode de calcul, il sera en 2010 et jusqu'à la fin de l'année 2013 (cadre temporel du système de péréquation financière) de 744 euros pour une personne seule et de 1116 pour un couple et sera versé pendant 12 mois par an, contre 14 mois comme initialement souhaité par les sociaux-démocrates. A cela s'ajouteront le cas échéant les suppléments par enfants, dans la mesure de 18% du montant de base, soit 134 EUR pour les trois premiers enfants, puis 15% à partir du quatrième enfant, soit 112 EUR.

Le revenu minimum inclut une part de 25% des coûts du logement : le bénéficiaire ne perçoit que 75% du montant de base s'il dispose d'une possibilité gratuite de logement ou s'il est propriétaire.

L'épargne du requérant est prise en compte : elle doit être inférieure à cinq fois le montant de base du revenu minimum, soit 3750 EUR pour la période 2010-2013. Après six mois de prestations, le bénéficiaire du revenu minimum sera tenu de faire un état des lieux de son patrimoine pour contrôler cette dernière condition.

Les bénéficiaires du revenu minimum seront de facto inscrits à la caisse d'assurance maladie autrichienne. Le paiement des cotisations sera assuré par les Länder.

La condition préalable pour bénéficier du revenu minimum est de faire preuve de volonté de travailler. Un système dérogatoire a toutefois été mis en place pour les personnes en charge d'un ou plusieurs enfants de moins de trois ans ou de proches ayant besoin de soins dans le cadre de l'accompagnement en fin de vie.

En cas de refus des offres de travail de manière répétée, le revenu minimum peut être graduellement revu à la baisse jusqu'à être diminué de moitié, voire dans des cas exceptionnels, supprimé.

L'entrée en vigueur du revenu minimum au 1^{er} septembre 2010 est jugée trop précoce par la majorité des Länder, dont le Vorarlberg, le Tyrol, la Haute-Autriche, la Styrie et le Burgenland. Les Länder doivent de la même manière que le Bund adopter des amendements de leur loi respective sur l'aide sociale (exception faite pour la Carinthie qui dispose déjà de ce système d'aides sociales). Seules Vienne et la Basse-Autriche se sont conformées aux exigences légales en vue de l'instauration du revenu minimum. Le ministre des Affaires sociales, Rudolf Hundstorfer, a assuré que le revenu minimum serait instauré mais qu'en cas d'impossibilité de paiement, les versements seraient reportés, la date du 1^{er} janvier 2011 servant de date-butoir pour la mise en place uniformisée de cette aide au niveau fédéral.

Les Länder et les communes participeront au financement du revenu minimum à hauteur de respectivement 50 MEUR et 30 MEUR par région. L'Etat y participera quant à lui à hauteur de 131 MEUR.

3.2- Données sur l'activité de l'opérateur principal

Question 10 Pourriez-vous remplir le tableau 3 suivant sur les données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi ?

Tableau 3 : Données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi en 2008 et 2009

	2008	2009
Nombre d'entretiens réalisés avec les demandeurs d'emploi inscrits Number of interviews delivered to registered job seekers	Informations en cours de collecte	
Nombre d'offres d'emploi mises à disposition des demandeurs d'emploi Number of job vacancies posted and accessible to jobseekers		
Nombre de conseillers ou d'agents chargés du suivi et du conseil aux demandeurs d'emploi Number of advisers or operational staff members in charge of jobseekers		

3.3- Allocation des ressources de l'opérateur principal

Question 11 L'opérateur principal dispose-t-il d'outils de contrôle de gestion, de comptabilité analytique ou d'enquête-temps, permettant de détailler l'allocation des moyens disponibles par type de mission ou par prestation ? Quels sont ces outils ?

Les instruments de pilotage et de contrôle suivants ont été mis en place :

- Objectifs annuels relatif au marché du travail,
- Appréciation de la satisfaction des clients,
- Balances Scorecard.

Objectifs annuels relatifs au marché du travail 2008 (dernières informations disponibles)

OBJECTIF	Nombre / taux envisagé	Nombre / taux réalisé
Augmenter la présence sur le marché du travail (postes pourvus par l'intermédiaire d'AMS sans secteur privé)	<351 602	375 236
Postes pour emplois qualifiés (au moins CAP/BEP)	<150 316	162 350
Lutter contre le chômage des jeunes (durée inférieure à 6 mois)	>7 030	4 686
Lutter contre le chômage des seniors (nouveau poste de travail dans les 6 mois)	<65 376	73 482
Eviter le chômage de longue durée (augmentation du taux de chômage de longue durée)	>2,5%	1,02%
Favoriser le travail des chômeurs de longue durée	<49 341	48 768
Augmenter l'efficacité des formations (part de reprises de travail après formation dans les 3 mois)	<52%	54%
Faciliter la reprise du travail (reprise de travail après formation)	<3 841	6 284

L'outil de management « Balanced Scorecard (BSC) » existe depuis 2007. Il permet d'afficher les stratégies principales et de mesurer tous les paramètres de performance. Les résultats des indicateurs sont mesurés de façon continue et sont mis en relation (les résultats excellents pour un paramètre compensent les mauvais résultats pour un autre). Les principaux indicateurs sont : la rapidité du placement, la satisfaction des clients, l'égalité des chances, efficacité, résultats et position sur le marché.

Selon cet outil, la performance globale de l'AMS s'est améliorée - malgré la crise - de 71,5 % en 2008 à 72,2% en 2009 (sur un total de 100%). Les résultats des services de l'emploi de 8 des 9 Länder se sont améliorés.

BSC est également l'outil de pilotage central de l'évaluation de la gestion des services de l'emploi au niveau régional et local. Les performances de ces services sont analysées sous les trois ans.

Question 12 À partir des informations disponibles, pouvez-vous détailler la répartition des moyens budgétaires et humains en fonction des différentes missions assurées par cet opérateur ? Si les activités de placement et d'indemnisation sont exercées par des opérateurs distincts, remplir le tableau pour chaque opérateur.

[Informations pour cette question en cours de collecte.](#)

Tableau 4 : Moyens alloués aux missions de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous-traitance ou de co-traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Prestations aux demandeurs d'emploi Services delivered to jobseekers			
Inscription et suivi administratif du demandeur d'emploi Jobseeker registration and monitoring	Informations pour ce tableau en cours de collecte		
Accompagnement et conseil au demandeur d'emploi, notamment au travers d'entretiens Jobseeker orientation and advice, in particular through interviews			
Fourniture de prestations individuelles liées à l'orientation ou la formation Specific services provided to jobseekers (vocational training, guidance, coaching)			
Indemnisation du demandeur d'emploi Payment of unemployment benefits			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Prestations aux actifs en emploi Services delivered to employed people			
Formation professionnelle Vocational training			

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Réorientation – suivi anticipé avant perte d'emploi Career guidance before leaving a job			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Prestations aux entreprises Services to employers and firms			
Prospection des offres d'emploi Gathering job offers			
Collecte – recouvrement des cotisations chômage Recovery of insurance contributions paid by employers			
Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) Staff management advice			
Aide financière aux entreprises Grants and subsidies to firms			
Autre : Other:			
Autre : Other:			

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Autre : Other:			
Autres missions Other services			
Versement / suivi de minima sociaux Payment of other allowances			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Autre : Other:			

3.4- Description du parcours-type de prise en charge du demandeur d'emploi

Question 13 Pourriez-vous décrire le parcours-type (le plus fréquemment utilisé) de prise en charge d'un demandeur d'emploi mis en œuvre par l'opérateur principal, en précisant pour chaque phase :

- le type de prestations d'accompagnement et de conseil (bilan de compétences, entretiens à intervalle régulier, parcours de formation, contrat aidé, etc.) ;
- le canal utilisé (internet, téléphone, entretien physique) ;
- la durée et la fréquence de l'entretien, le cas échéant ;
- le type d'intervenant dans la prestation d'accompagnement (conseiller, conseiller personnel, prestataire extérieur, etc.).

Vous pouvez vous appuyer sur le tableau 4.

Tableau 56 : Description chronologique du parcours générique/de droit commun de prise en charge d'un demandeur d'emploi

N° étape Step	Date Date	Prestations (orientation, indemnisation, accompagnement, formation, etc.) Service delivered (guidance, training, benefit payment, job offers...)	Canaux utilisés et pondération (% téléphone, % Internet, % accueil physique, etc.) Channels used Traffic breakdown through the various channels (if available)	Fréquence et/ou durée des entretiens d'accompagnement (notamment du premier entretien de diagnostic) Duration/frequency of the interview (in particular, the first interview)	Intervenant pour l'accompagnement Position of the staff member in charge	Commentaire Notes
		Informations pour ce tableau en cours de collecte				

Question 14 Parallèlement au parcours-type décrit ci-dessus, des parcours spécifiques sont-ils prévus pour certains publics (jeunes, seniors, etc.) ? Des aménagements au parcours de droit commun sont-ils envisagés ? A partir de quelle date ? Qui les prend en charge ?

En 2009, la politique de l'emploi pour les jeunes a été un axe prioritaire de l'AMS. En effet, 26,9% des bénéficiaires des activités de l'AMS avaient moins de 25 ans alors que la part de ce groupe dans la composition du chômage n'était que de 16,5%. En particulier, l'accent a été mis sur la formation professionnelle interentreprises. Le but de ce programme était de garantir une formation adéquate à des jeunes qui ne parvenaient pas à trouver de place dans une entreprise unique. Ce nouveau système a été mis en place suite à un amendement de la loi qui est applicable à partir de l'année de formation 2008/2009 et est ainsi devenu une nouvelle composante du système de formation pour les jeunes.

Montant des dépenses par postes dans le cadre de la politique de l'emploi pour les jeunes (15 – 24 ans)
en 2009

	Dépenses en MEUR		Nouveaux demandeurs		
	Absolu	En %	Total	Dont femmes	Part des femmes en %
Activité	47,24	11,79	16 409	5 747	35,02
Qualification	339,93	84,82	94 806	43 595	45,98
Dont formation professionnelle interentreprises	99,89	24,92	13 720	6 141	44,76
Dont formations d'apprentissage supplémentaires	41,66	10,40	10 917	4 409	40,39
Soutien	13,61	3,40	15 530	7 959	51,25
Total 2009	400,77	100,00	110 646	49 769	44,98
Total 2008	372,67	100,00	97 103	46 515	44,90
Variation absolue	28,10		13 543	3 254	
Variation en %	+7,54		13,95	7,00	

La politique pour l'emploi vise en 2010 plus particulièrement trois catégories de personnes :
les jeunes,
les immigrés
et les seniors.

Les dépenses 2010 allouées à la politique pour l'emploi des jeunes s'élèvent à 566 MEUR, chiffre jamais atteint auparavant. Ce budget financera différents programmes mettant l'accent sur l'emploi des 15-19 ans, la formation en apprentissage, la formation interentreprises, l'insertion des jeunes non diplômés sur le marché du travail.

Pour promouvoir la formation continue, un « bonus qualification » mensuel d'un montant de 100 à 200EUR est alloué aux personnes entamant une formation débouchant sur un diplôme reconnu ou non par l'Etat, dispensée par l'AMS ou par un organisme indépendant.

Des cours gratuits d'allemand à destination des immigrés au chômage depuis plus de deux mois devraient viser 21 500 personnes en 2010.

La politique de l'emploi des seniors se traduit pour l'instant essentiellement par une baisse aménagée du temps de travail et une revalorisation des allocations chômage pour les personnes proches du seuil de la retraite.

DANEMARK

Contexte : Présentation du service public de l'emploi

- ♦ **Question 1** Quelle est la situation du marché du travail national ? Comment a évolué le taux de chômage dans les trois dernières années ? Comment a évolué le taux de chômage de longue durée ? Quelle est la part du chômage de longue durée (supérieur à un an), du chômage de très longue durée (supérieur à deux ans) ? Le marché du travail est-il fluide ou caractérisé par certaines rigidités (ampleur des flux, taux de rotation de la main d'œuvre, probabilité de retour à l'emploi pour les chômeurs) ?

La hausse du chômage depuis l'automne 2008 a été comparativement plus élevée au Danemark que dans la plupart des Etats membres de l'Union Européenne. Cela résulte en partie de l'existence d'un marché du travail d'autant plus réactif aux évolutions conjoncturelles que la législation encadrant les licenciements est assez souple.

La crise économique traversée depuis l'automne 2008 a donné lieu à des divergences statistiques croissantes entre les données avancées par les autorités danoises et Eurostat. C'est pour cette raison que le ministère de l'emploi danois communique depuis quelques mois, en plus du taux de chômage officiel, un taux de chômage brut comprenant les personnes bénéficiant d'une activation (stage, formation...) ou d'un emploi subventionné (« løntilskud ») qui ne sont habituellement pas prises en compte dans les statistiques. Le chiffre ainsi avancé est jugé plus réaliste par l'ensemble des observateurs du marché du travail danois. Les dernières données disponibles faisaient état, au mois de juillet 2010, d'un taux de chômage officiel de 4,1%, mais d'un taux de chômage brut de 6,3%. Eurostat avançait pour sa part le chiffre de 6,9%.

Lors de l'apparition de la crise, le Danemark manquait de main-d'œuvre. Le taux de chômage officiel n'était ainsi que de 2,7% en 2007 et de 1,9% en 2008. Il est remonté à 3,6% en 2009. Les dernières prévisions gouvernementales tablent sur un chiffre proche de 4,2% pour 2010.

Evolution du nombre de demandeurs d'emploi (en milliers)



Source : Danmarks Statistik/Nordea

Le taux de chômage de longue durée poursuit aujourd'hui sa progression, mais reste relativement faible dans une perspective historique. En juin 2010, quelque 11 575 bénéficiaires de l'allocation chômage (sur un total de 95 800) étaient sans emploi depuis au moins un an (soit un pourcentage de 12%). A la même date, 2 431 bénéficiaires de cette allocation étaient sans emploi depuis au moins deux ans (soit un pourcentage de 2,5%).

Le retour du manque de main-d'œuvre est attendu à moyen terme. En attendant, les jeunes diplômés sont ceux qui éprouvent le plus de difficultés à s'insérer sur le marché du travail. Les seniors ont quant à eux été largement épargnés par la crise.

Le chômage semble aujourd'hui stabilisé. Si le nombre de préavis de licenciement est inférieur à son niveau d'il y a un an, le nombre d'offres d'emploi, stable depuis l'été 2009, reste cependant faible. Des baisses d'effectifs dans le secteur public, qui accueille aujourd'hui 30% du total de la main-d'œuvre, sont programmées, notamment au niveau local (administration, écoles, hôpitaux...). Il s'agit en effet de veiller à ce que le secteur privé, vu comme la véritable locomotive de la croissance, ne soit pas affecté outre mesure par le retour programmé du manque de main-d'œuvre.

- ♦ **Question 2** Quelle est l'orientation générale du dispositif de prise en charge des demandeurs d'emploi ? Sur quelle(s) prestation(s) l'accent est-il plus précisément porté ?

Le principe de proximité de service est à la base de la réforme des collectivités territoriales de 2007, qui s'est traduite par le renforcement des prérogatives des 98 communes danoises. Ce principe s'est vu renforcé dans le cadre de la communalisation intégrale des jobcenter en 2009. Depuis cette date, tous les demandeurs d'emploi, qu'ils soient assurés contre le chômage ou non, sont pris en charge par des employés de leur commune de résidence (auparavant, les demandeurs d'emploi assurés contre le chômage étaient pris en charge par des employés d'Etat au sein d'une entité, AF, qui était donc contrainte d'opérer avec deux directions et deux systèmes informatiques distincts).

Le système danois d'accompagnement des demandeurs d'emploi est basé sur une **étroite coopération entre jobcenter et caisses d'assurance-chômage**. Alors que le volet suivi du demandeur d'emploi est partagé entre deux acteurs, le volet indemnisation est quant à lui du ressort exclusif des caisses d'assurance-chômage, au motif que le jobcenter, pour gagner en efficacité, doit exclusivement concentrer ses efforts sur l'aide à l'emploi.

Les modifications apportées au dispositif de financement des allocations chômage dans le cadre de l'entrée en vigueur, au 1^{er} août 2009, de la communalisation des jobcenter, (voir question 8) tendent à **mettre davantage l'accent sur l'activation du demandeur d'emploi**. Les effets réels de l'activation sont contestés mais de nombreuses études suggèrent qu'elle a un effet psychologique non négligeable sur les demandeurs d'emploi, poussant ces derniers à redoubler d'efforts dans leur recherche d'emploi avant de débiter une période d'activation (au plus tard après 9 mois de chômage pour les 30-60 ans, au plus tard après 3 mois pour les moins de 30 ans).

Les mesures prises par les autorités danoises afin de lutter contre la hausse du chômage ont par ailleurs eu tendance à **viser la prise en charge la plus précoce possible, notamment des jeunes catégories d'âge**. Les demandeurs d'emploi de 18-19 ans sont ainsi immédiatement pris en charge par les jobcenter, depuis l'adoption du plan de lutte contre le chômage des 18-30 ans au mois de septembre 2009. L'objectif affiché est de limiter au maximum le chômage de longue durée pour les jeunes générations.

Les principes à la base de l'action menée par la Direction du Marché du Travail (Arbjedsmarkedsstyrelsen, www.ams.dk), dont la tâche principale est de viser l'expansion du marché du travail, sont les suivants :

- l'objectif doit toujours être de retrouver le plus vite possible un emploi – la formation est la première des priorités pour les jeunes ;
- un emploi doit être activement recherché ;
- priorité doit être donnée aux demandeurs d'emploi qui ne peuvent ou ne veulent pas occuper un emploi ;
- un effort actif est la voie d'un retour à l'emploi ;
- un petit contact avec le marché du travail est mieux que rien ;
- le meilleur service qu'il soit possible de rendre aux entreprises est de remettre le plus vite possible les demandeurs d'emploi au travail.

◆ **Question 3 Le service de prise en charge du demandeur d'emploi a-t-il fait l'objet d'évaluations ? Est-il perçu comme efficace ?**

Le service de prise en charge du demandeur d'emploi se voit définir plusieurs objectifs sur une base annuelle et fait à ce titre l'objet d'évaluations régulières. Arbejdsmarkedsstyrelsen effectue ainsi de nombreux contrôles locaux inopinés combinés avec le lancement de grandes enquêtes au niveau national (depuis 2006, « Quick in Employment 1 » (« Hurtigt i gang 1 »), « Quick in Employment 2 » (« Hurtigt i gang 2 »), « Employment for all » (« Alle i gang ») et « Active – get back quickly » (« Aktive – hurtigere tilbage »)).

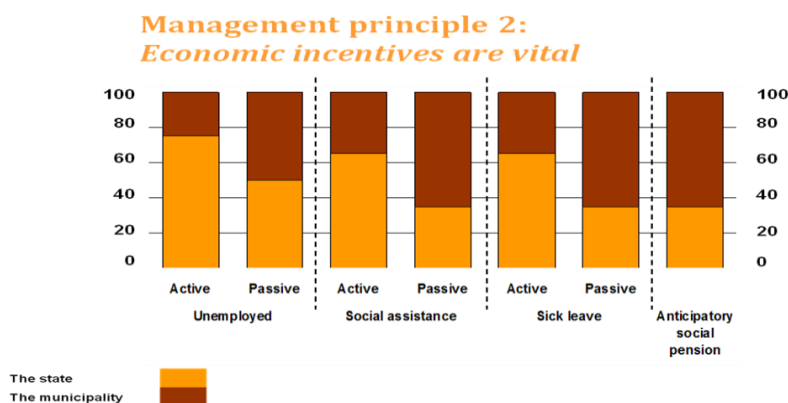
La communalisation des jobcenter danois masque un contrôle accru de la part de l'Etat et des régions sur la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Chaque commune est ainsi tenue d'élaborer avec l'Etat un « plan emploi » annuel incluant des objectifs précis, un budget prévisionnel et des priorités clairement définies. Les 4 bureaux régionaux de l'emploi (« *Regionale beskæftigelsesråd* » ou RBR), entités de supervision dont la gestion est assurée par les régions, ont vu leurs effectifs renforcés afin d'assurer un suivi plus étroit du fonctionnement et des résultats obtenus par les jobcenter. Un nouveau rôle de conseil leur a par ailleurs été confié. Les 91 jobcenter du pays font enfin l'objet d'un « benchmarking » en continu, les données entourant leurs activités apparaissant sur le site www.jobindsats.dk (qui n'existe qu'en version danoise pour le moment).

La Direction du Marché du Travail, dont l'objectif est d'assurer le fonctionnement le plus efficace possible du marché du travail, conclut ainsi chaque année avec le Ministère de l'Emploi un contrat de résultat sur 4 ans (le dernier en date vaut pour la période 2010-2013) comprenant une série d'indicateurs se rapportant aux priorités définies. Les 3 objectifs poursuivis en 2010 sont les suivants : limitation du nombre de demandeurs d'emploi au chômage depuis plus de trois mois, réduction du nombre de bénéficiaires de l'allocation maladie par rapport à l'année précédente et priorité donnée à la lutte contre le chômage des jeunes.

Le service de prise en charge du demandeur d'emploi est d'une manière générale perçu comme efficace, ce dernier étant régulièrement sollicité soit par le jobcenter de sa commune de résidence, soit par sa caisse d'assurance-chômage. Un certain équilibre existe de plus entre les droits (allocation chômage de près de 2200 euros par mois) et les devoirs des demandeurs d'emploi. La durée d'indemnisation du chômage vient de plus d'être ramenée à deux ans (au lieu de quatre) sur

la base d'études ayant souligné l'augmentation du retour à l'emploi peu avant la fin de sa durée légale de perception de l'allocation chômage.

Officieusement, nos interlocuteurs évoquent toutefois le risque que les incitations financières à l'activation des demandeurs d'emploi, ne poussent les communes à activer sans réflexion aucune les demandeurs d'emploi dont elles ont la responsabilité. Les communes sont en effet refinancées à hauteur de 75% de leurs dépenses en allocation chômage dans le cas où elles se montrent actives (50% dans le cas contraire), à hauteur de 65% de leurs dépenses en aide sociale de remplacement (35% dans le cas contraire) et à hauteur de 65% de leurs dépenses en allocation maladie (35% dans le cas contraire).



Source : Arbjedmarkedsstyrelsen

L'efficacité du recours par les jobcenter à des sous-traitants privés (voir question 9) continue enfin de donner lieu à des débats animés, notamment au niveau politique, sur le thème de l'externalisation des services.

D'une manière générale, les gains d'effectivité promis par les autorités danoises à travers la communalisation des jobcenter restent largement à démontrer. Il est en effet encore trop tôt pour évaluer l'impact réel d'une réforme mise en œuvre il y a seulement quelques mois. Selon une étude menée par KL (Association des Communes), 2/3 des directeurs de jobcenter estiment que leurs établissements fonctionnent mieux aujourd'hui qu'avant la réforme. Les organisations syndicales, qui n'avaient pas été consultées, continuent d'avancer que confier la gestion des jobcenter aux seules communes n'est pas la panacée. Elles craignent en effet que le renforcement continu des prérogatives des communes n'aboutisse à terme à la mise sous tutelle des caisses d'assurance-chômage, dont elles ont largement le contrôle.

♦ **Question 4** Comment est organisée l'indemnisation du chômage ? Remplir le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1: Questions relatives à l'indemnisation du chômage

Nombre de chômeurs enregistrés	Fin 2008: 83 346 demandeurs d'emploi (342 200 au cours de l'année). Fin 2009: 143 752 demandeurs d'emploi (441 013 au cours de l'année). Données ad-hoc fournies par La Direction du Marché du Travail et comprenant les personnes enregistrées auprès des jobcenter, mais aussi les bénéficiaires de l'aide sociale de remplacement

	versée par les communes aux demandeurs d'emploi non-assurés contre le chômage.
Nombre de chômeurs indemnisés	Fin 2008: 51 279 chômeurs indemnisés (269 291 au cours de l'année). Fin 2009 : 96 513 chômeurs indemnisés (380 696 au cours de l'année)
Nombre de chômeurs radiés	La Direction du Marché du Travail ne dispose pas de données sur le nombre de chômeurs radiés.
Conditions d'éligibilité à l'assurance chômage	Avoir été membre d'une caisse d'assurance-chômage pendant au moins un an. Avoir travaillé 52 semaines à temps plein au cours des trois années précédant la perte d'emploi. Etre en mesure d'occuper un emploi.
Durée minimale et maximale d'indemnisation chômage	La durée maximale d'indemnisation chômage a été ramenée de 4 à 2 ans au 1 ^{er} juillet 2010.
Durée moyenne d'indemnisation chômage	14 semaines en 2009.
Existence d'une allocation de solidarité à expiration des droits à indemnisation chômage (O/N) Si oui, nom et montant de l'indemnité, nombre de bénéficiaires	Oui, mais les cas sont très rares au Danemark. Versée par la commune de résidence, l'allocation est appelée « Kontanthjælp ». Pour les plus de 25 ans, elle peut atteindre 13 096 DKK (1750 euros) par mois. Son versement est toutefois strictement conditionnel à la situation financière et familiale de la personne concernée.

A noter que l'adhésion à une caisse d'assurance-chômage, souvent concomitante à l'adhésion à un syndicat compte tenu de leur rôle dans la gestion des caisses, s'effectue sur une base volontaire au Danemark. Les coûts d'adhésion peuvent varier d'une caisse à l'autre. Ils atteignent en moyenne 650 euros par an (montant déductible du revenu imposable). Les allocations chômage sont financées par les contributions des adhérents (1/3) et par l'impôt (2/3). La part de la main-d'œuvre membre d'une caisse d'assurance-chômage a eu tendance à baisser au cours des dernières années. Elle est aujourd'hui d'environ 70%.

Evolution du nombre de personnes assurées contre le chômage

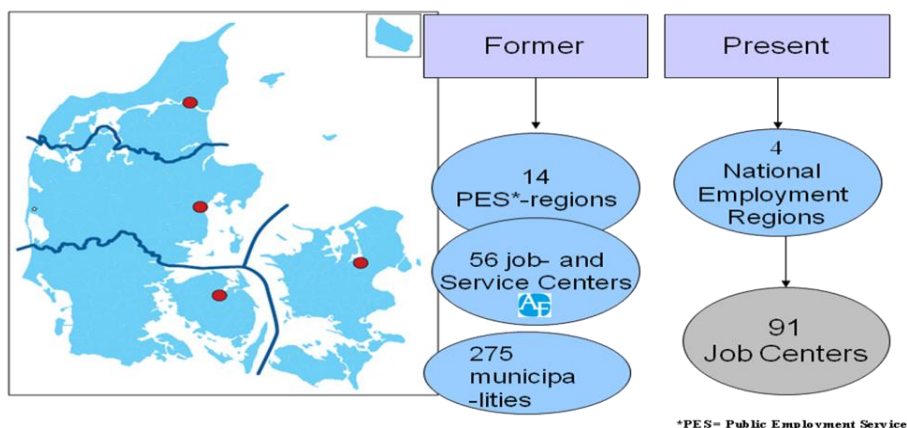
	Janvier 1995	Janvier 2001	Janvier 2005	Janvier 2009	Août 2009	Juillet 2010
Nombre de personnes assurées	2 213 800	2190 188	2 145 370	2 058 623	2 069 591	2 067 405

Source : Arbejdsdirektoratet (Direction du Travail)

Cartographie des acteurs du service public de l'emploi

- ◆ **Question 5** Pouvez-vous décrire le paysage institutionnel du service public de l'emploi du pays étudié ?

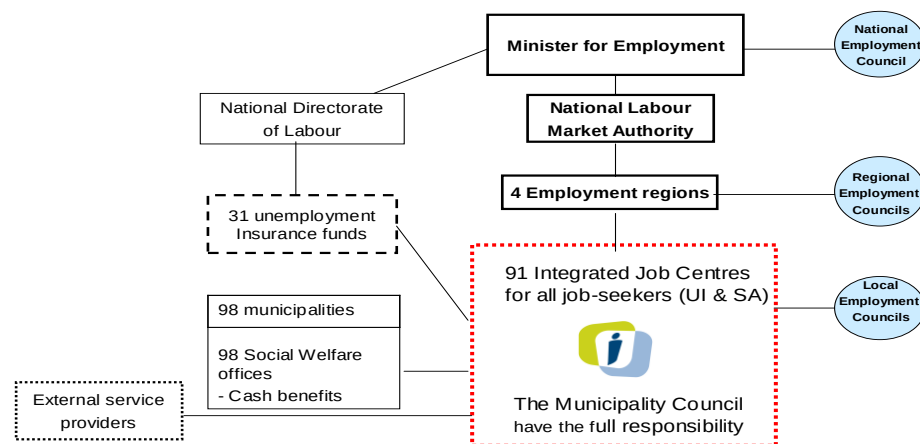
Former and present Labour Market System



Source: Arbejdsmarkedsstyrelsen



New Employment System Reform - 2009



Source : Arbejdsmarkedsstyrelsen

Les acteurs les plus importants du paysage institutionnel du service public de l'emploi sont les suivants :

- le Ministère de l'Emploi, qui détermine la politique de l'emploi suivie ;
- la Direction du Marché du Travail (The National Labour Market Authority), qui a la responsabilité de la mise en œuvre et du suivi des mesures adoptées ;
- le Conseil municipal de chacune des 98 communes, qui ont la responsabilité de la gestion des jobcenter ;

- les quatre bureaux de l'emploi régionaux (qui dépendent des régions) chargés de suivre les résultats obtenus par les jobcenter ;
 - les caisses d'assurance-chômage, dont le rôle principal est d'indemniser les demandeurs d'emploi assurés contre le chômage ;
 - l'Agence Nationale du Travail (The National Directorate of Labour, www.adir.dk), chargée de la gestion des diverses allocations en liaison avec le marché du travail (allocations chômage, arrêts maladie, préretraite...) ;
 - les acteurs privés, intervenant comme sous-traitants au sein des jobcenter. 18 sont aujourd'hui agréés par la Direction du Marché du Travail ;
 - les partenaires sociaux, présents dans l'ensemble des institutions de supervision du marché du travail (au niveau national, régional et municipal).
- **Quel est l'opérateur public principal de placement et/ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi ?**

L'opérateur public principal de placement est le jobcenter, exclusivement composé d'employés des communes depuis le 1^{er} août 2009. Il en existe aujourd'hui 91 (pour un total de 98 communes). L'indemnisation des demandeurs d'emploi est du ressort exclusif des 31 caisses d'assurance-chômage, ouvertes à la concurrence depuis 2002 mais dans la pratique souvent organisées par branche et dans une large mesure contrôlées par les organisations syndicales.

- **Existe-t-il d'autres acteurs au niveau national ou local, assurant la prise en charge des demandeurs d'emploi, la prospection et l'animation du marché du travail, la lutte contre le chômage ? Quels liens entretiennent-ils avec l'opérateur principal (indépendance, co-traitance, sous-traitance) ?**

Outre la dualité jobcenter/caisse d'assurance-chômage dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, il faut noter le recours assez répandu au sein des jobcenter à des sous-traitants du privé.

- ♦ **Question 6 Pour chacun des opérateurs cités dans la question 5, indiquer:**
 - **leur budget global pour 2010 ;**
 - **leurs effectifs au 31 décembre 2009 ;**
 - **le nombre de demandeurs d'emploi pris en charge ;**
 - **leurs missions.**

Merci de compléter le tableau 2 ci-dessous.

Compte tenu de la forte décentralisation du système, certaines données ne sont pas disponibles au niveau agrégé.

Tableau 2: Acteurs et moyens alloués au service public de l'emploi
Table 2: Service providers and stakeholders of the public employment service

Nom de l'opérateur	Statut juridique	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €)	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009	Effectifs totaux	Missions réalisées (oui/non) – Services provided (yes/no)							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi	Prestations de formation	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle)	Indemnisation chômage	Versement /suivi de minima sociaux	Prospection des offres d'emploi	Collecte des cotisations chômage	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.)
Jobcenter	Entité publique communale	n.c	n.c	5 500 (2009)	oui	oui	oui	non	non	oui	non	oui
Caisse d'assurance-chômage	Statut semi-public	n.c	n.c	3947 (2008)	non	oui	oui	oui	non	oui	Les employeurs sont exemptés de toute cotisation chômage. Les individus désireux de s'assurer contre le chômage versent une cotisation spécifique.	non
Bureau social communal	Entité publique communale	n.c	n.c	n.c	non	non	non	non	oui	non	non	non

Nom de l'opérateur	Statut juridique	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €)	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009	Effectifs totaux	Missions réalisées (oui/non) – Services provided (yes/no)							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi	Prestations de formation	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle)	Indemnisation chômage	Versement /suivi de minima sociaux	Prospection des offres d'emploi	Collecte des cotisations chômage	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.)

Caractéristiques de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi (missions de placement et/ou indemnisation).

La troisième partie du questionnaire se concentre sur l'opérateur public principal (ou les opérateurs publics principaux), pour en étudier la répartition des moyens en fonction des différentes missions assurées, le recours éventuel à la sous-traitance ou à la co-traitance, le processus de prise en charge des demandeurs d'emploi, ainsi que les inflexions récentes du marché du travail qui ont pu affecter le fonctionnement de l'opérateur principal.

Organisation de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

Question 7 Quelle est l'organisation territoriale du principal opérateur ? De combien d'agences dédiées à l'accueil du public dispose-t-il ?

Le principal opérateur de service aux demandeurs d'emploi est le jobcenter. Il en existe 91, tous placés au niveau communal.

- ◆ **Question 8 L'opérateur principal a-t-il connu une réorganisation ou une réforme structurelle récente (fusion des activités de placement et d'indemnisation, réorganisation du maillage territorial, politique d'externalisation de prestations, etc.)?**
 - **quelles en ont été les principales caractéristiques ?**
 - **quelles en ont été les conséquences au sein de l'opérateur, notamment en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines ?**

Entrée en vigueur au 1^{er} août 2009 dans une conjoncture de l'emploi particulièrement délicate, la communalisation des jobcenter marque le renforcement du rôle joué par les communes danoises dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi et dans le financement du dispositif d'indemnisation du chômage. **Cette réforme a été justifiée par le besoin de rationalisation du fonctionnement des jobcenter et par la nécessité d'améliorer l'efficacité de la politique de l'emploi face à la perspective d'un manque de main-d'œuvre à moyen-long terme.**

Jusqu'à cette date assurée d'une manière bicéphale, la gestion de la majorité des 91 jobcenter issus de la réforme des collectivités territoriales de 2007 se voit ainsi intégralement confiée aux seules communes.³² La totalité des jobcenter dispose donc désormais d'une direction, d'une administration et d'un système informatique, les entreprises bénéficiant par ailleurs d'un unique interlocuteur dans leur recherche de main-d'œuvre.

La réforme a également été marquée par l'introduction progressive d'un **nouveau modèle de financement des allocations chômage, censé inciter les communes à accentuer leurs efforts en termes de suivi des demandeurs d'emploi**. Depuis 2010, le financement intégral de l'allocation chômage (« dagpenge ») par l'Etat ne sera assuré qu'au cours des 18 premières semaines de chômage, avant de passer à seulement 4 semaines en 2013. Une fois passés ces délais, l'Etat refinancera 75% des dépenses des communes dans ce domaine dès lors qu'elles se montreront « actives » dans l'accompagnement des demandeurs d'emplois, contre seulement 50% dans le cas contraire (cf question numéro 3).

³² 77 des 91 jobcenter que compte le pays étaient jusqu'à présent composés à la fois d'employés des communes, chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi non-assurés contre le chômage, et d'employés du secteur étatique, qui s'occupaient de l'accompagnement de ceux, plus nombreux, bénéficiant d'une couverture. 14 jobcenter avaient été désignés, en 2007, comme « pilotes » car uniquement composés d'employés des communes.

Une réforme du mode de placement des demandeurs d'emploi est d'autre part intervenue au 1^{er} trimestre 2010. Elle a été justifiée par le besoin de simplification du fonctionnement des jobcenter – avec comme objectif notable de garantir l'égalité de traitement au citoyen danois – et par l'impératif d'ajuster les efforts accomplis en termes de placement à l'accroissement des publics bénéficiant des services des 91 jobcenter issus de la réforme des collectivités territoriales de 2007. Cette réforme permet d'adapter le système danois d'aide à la recherche d'emploi à la perspective – toujours valable malgré les difficultés rencontrées actuellement – du manque de main-d'œuvre à moyen/long terme.

Le nombre de catégories de demandeurs d'emploi est ainsi passé de cinq à seulement trois. Le changement s'applique à l'ensemble des demandeurs d'emploi quel que soit le type d'allocation ou d'aide perçue. Les critères de placement deviennent plus objectifs, garantissant ainsi une certaine égalité de traitement au sein des 91 jobcenter danois:

- Dans la catégorie 1 sont ainsi regroupés les demandeurs d'emploi jugés aptes à occuper un emploi dans un délai maximum de 3 mois et ce indépendamment de la conjoncture économique.
- Dans la catégorie 2 apparaissent les demandeurs d'emploi ayant besoin d'un processus d'activation (stage, formation...) avant de prendre pied sur le marché du travail.
- Dans la catégorie 3 sont enfin rassemblés les demandeurs d'emploi jugés encore trop éloignés du marché du travail (anciennes catégories 4 et 5) et qui ne sont à ce titre pas comptabilisés dans les statistiques du chômage.

♦ **Question 9 Quels impacts (en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines) ont eu les politiques récentes de lutte contre le chômage sur l'opérateur principal de placement, notamment :**

- **la création ou la modification des prestations et des parcours de prise en charge ;**
- **le recrutement d'effectifs (préciser le nombre de collaborateurs embauchés) ;**
- **le recours à la sous-traitance pour faire face à l'augmentation des demandeurs d'emploi.**

Les deux plans de lutte contre le chômage des jeunes présentés par le gouvernement à l'automne 2009 et le plan de lutte contre le chômage de longue durée présenté en mai 2010 n'ont pas eu de conséquences majeures en termes d'organisation interne de l'opérateur principal de placement. **Ces plans ont néanmoins été accompagnés par l'allocation de ressources supplémentaires à destination des jobcenter** afin d'assurer une prise en charge plus rapide des jeunes de 18 à 30 ans. Parmi les mesures mises en œuvre :

- la garantie d'une offre immédiate à destination des demandeurs d'emploi de 18-19 ans, moyennant 50 millions de couronnes supplémentaires (6,7 millions d'euros) sur deux ans (2010 et 2011). Cette offre immédiate se traduirait notamment, après seulement une semaine d'inscription maximum auprès d'un jobcenter (contre trois mois antérieurement à 2010), par l'obligation de suivi d'une formation, d'acceptation d'une offre de stage ou de participation à un cursus d'aide à la recherche d'emploi ;
- le renforcement du suivi des demandeurs d'emploi de moins de 30 ans sans formation, à travers l'adoption d'une série d'initiatives ciblées pour un montant total de 330 millions de couronnes (45 millions d'euros) : lancement d'une campagne intitulée « nouvelle chance pour les jeunes », mise à niveau systématique des jeunes demandeurs d'emploi

éprouvant des difficultés en lecture et en rédaction, prise en charge immédiate des jeunes de moins de 30 ans sortant de prison, lancement d'un projet pilote basé sur l'identification par des jobcenter préalablement sélectionnés des meilleures pratiques en termes d'aide à la recherche d'emploi...

- l'obligation faite aux jobcenter de proposer à tout jeune de 15 à 17 ans sans emploi un stage, une formation ou une aide individualisée ;
- le renforcement de la coopération entre les jobcenter, les institutions chargées de l'orientation des élèves des collèges et les autres autorités impliquées dans le suivi des jeunes de 15 à 17 ans.

Autre tendance observée, le renforcement des effectifs du volet supervision du service public de l'emploi. La hausse de l'emploi constatée au sein du secteur public depuis le début de la crise doit avant tout aux collectivités territoriales. Comme indiqué précédemment, les effectifs au sein des bureaux d'emploi régionaux ont été renforcés lors la communalisation des jobcenter. Cette dernière a d'autre part donné lieu au transfert de l'échelon étatique à l'échelon communal de 1200 employés qui s'occupaient auparavant des demandeurs d'emplois assurés contre le chômage. D'une manière générale, le nombre de personnes employées au sein des jobcenter danois n'a pas vraiment varié au cours de ces dernières années, restant aux alentours de 5 500. Au sein des caisses d'assurance-chômage, les effectifs ont clairement été orientés à la baisse au cours de la période 2000-2008. Depuis la crise, ces derniers sont toutefois repartis à la hausse.

Evolution des effectifs au sein des caisses d'assurance-chômage sur la période 2000-2008

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
5163		5052	4996	4908	4756	4373	4139	3947

Source : AK-Samvirke (Association des caisses d'assurance-chômage)

Justifié par la volonté de limiter la taille du secteur public et de rendre plus efficace l'accompagnement du demandeur d'emploi, **le recours à la sous-traitance du privé a été introduit en 2002-2003 au Danemark** dans le cadre de la campagne « more people at work ». Cette introduction a été effectuée sur la base des « modèles » britanniques et hollandais et avec l'accord des organisations syndicales, qui estimaient que le service public de l'emploi manquait à ses missions pour certaines catégories de demandeurs d'emploi.

Le principe de recours à la sous-traitance du privé sans aucune limitation a été introduit en 2007 et a eu tendance à accélérer cette forme d'externalisation: le site www.jobindsats.dk indique ainsi un taux de recours de 17,7% en 2007, 31% en 2008 et 21,7% en 2009, de nombreuses études pointant par ailleurs les perspectives favorables de développement de ce marché (malgré des résultats sensiblement égaux à ceux obtenus par les opérateurs publics) au vu de l'impératif de réduction des effectifs du secteur public. Le budget consacré par l'Etat à ce poste a atteint 175 millions de couronnes (23 millions d'euros) en 2009. L'Etat refinance en effet 50% des dépenses liées au recours à des sous-traitants du privé (avec un plafond de 18 500 couronnes, soit 2500 euros, par personne et par an).

Les entreprises spécialisées du privé tendent à accroître leurs parts de marché des services externalisés (de 51% en 2003 à 86% en 2009) au détriment d'acteurs traditionnels tels que les caisses d'assurance-chômage (de 13% en 2003 à 4% en 2009) ou les institutions de formation/d'éducation ayant un statut public (de 20% en 2003 à 6% en 2009). Au nombre de 32, leurs bénéfices ont triplé entre 2007 et 2009, passant de 25 à 77 millions de couronnes (de 3,35 à 10,3 millions d'euros). Jobrådgiverne Brancheforening (www.jobraadgiverne.dk/forside) est une association représentant les intérêts de ces entreprises privées.

Données sur l'activité de l'opérateur principal

Question 10. Pourriez-vous remplir le tableau 3 suivant sur les données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi ?

Tableau 3: Données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi en 2008 et 2009

	2008	2009
Nombre d'entretiens réalisés avec les demandeurs d'emploi inscrits	810 711 (Source: Direction du Marché du Travail)	1 167 946 (Source: Direction du Marché du Travail)
Nombre d'offres d'emploi mises à disposition des demandeurs d'emploi	276 380 (Source: www.jobindsats.dk)	156 729 (Source: www.jobindsats.dk)
Nombre de conseillers ou d'agents chargés du suivi et du conseil aux demandeurs d'emploi	n.c	n.c

Allocation des ressources de l'opérateur principal

- ♦ **Question 11.** L'opérateur principal dispose-t-il d'outils de contrôle de gestion, de comptabilité analytique ou d'enquête-temps, permettant de détailler l'allocation des moyens disponibles par type de mission ou par prestation ? Quels sont ces outils ?

N.c.

- ♦ **Question 12.** À partir des informations disponibles, pouvez-vous détailler la répartition des moyens budgétaires et humains en fonction des différentes missions assurées par cet opérateur ? Si les activités de placement et d'indemnisation sont exercées par des opérateurs distincts, remplir le tableau pour chaque opérateur.

En raison du degré de décentralisation de l'opérateur principal de placement, les données ci-dessous ne sont pas disponibles. Elles sont susceptibles de varier fortement d'un jobcenter à l'autre.

Tableau 4: Moyens alloués aux missions de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

Mission	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein)	Dépense de sous-traitance ou de co-traitance en 2009 (€)
Prestations aux demandeurs d'emploi			
Inscription et suivi administratif du demandeur d'emploi			
Accompagnement et conseil au demandeur d'emploi, notamment au travers d'entretiens			
Fourniture de prestations individuelles liées à l'orientation ou la formation			
Indemnisation du demandeur d'emploi			
Autre :			
Autre :			
Autre :			
Prestations aux actifs en emploi			
Formation professionnelle			
Réorientation – suivi anticipé avant perte d'emploi			
Autre :			
Autre :			
Autre :			
Prestations aux entreprises			
Prospection des offres d'emploi			
Collecte – recouvrement des cotisations chômage			
Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.)			
Aide financière aux entreprises			
Autre :			
Autre :			
Autre :			

Mission	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein)	Dépense de sous-traitance ou de co-traitance en 2009 (€)
Autres missions			
Versement / suivi de minima sociaux			
Autre :			
Autre :			
Autre :			

Description du parcours-type de prise en charge du demandeur d'emploi

Question 13. Pourriez-vous décrire le parcours-type (le plus fréquemment utilisé) de prise en charge d'un demandeur d'emploi mis en œuvre par l'opérateur principal, en précisant pour chaque phase :

- le type de prestations d'accompagnement et de conseil (bilan de compétences, entretiens à intervalle régulier, parcours de formation, contrat aidé, etc.) ;
- le canal utilisé (internet, téléphone, entretien physique) ;
- la durée et la fréquence de l'entretien, le cas échéant ;
- le type d'intervenant dans la prestation d'accompagnement (conseiller, conseiller personnel, prestataire extérieur, etc.).

Vous pouvez vous appuyer sur le tableau 5.

Il est tout d'abord nécessaire de préciser que chaque jobcenter doit assurer une prise en charge active du demandeur d'emploi au plus tard après 6 mois. Pour les moins de 25 ans, le délai est ramené à seulement 3 mois.

Autre précision importante, le rôle d'accompagnement du demandeur d'emploi joué par la caisse d'assurance-chômage. La majorité des démarches sont effectuées auprès du jobcenter, mais le demandeur d'emploi est tenu, dans un délai de trois semaines après son inscription au chômage, de rédiger un CV et de mettre au point un plan de retour à l'emploi dans le cadre d'un entretien avec sa caisse d'assurance-chômage. Un entretien bilan est de plus organisé tous les 3 mois avec la caisse d'assurance-chômage en question. Les compétences des caisses d'assurance-chômage en termes d'accompagnement des demandeurs d'emploi ont été élargies suite à la conclusion de l'accord sur l'Etat-providence de 2006.³³

³³ « Les caisses d'assurance-chômage sont un acteur central de la politique de l'emploi en raison de la connaissance approfondie qu'elles ont des profils et des possibilités d'emploi de leurs membres. Cette situation leur donne de bonnes chances de faire correspondre l'offre et la demande. Le rôle des caisses d'assurance-chômage est donc renforcé dans une

Tableau 5: Description chronologique du parcours générique/de droit commun de prise en charge d'un demandeur d'emploi

N° étape	Date	Prestations (orientation, indemnisation, accompagnement, formation, etc.)	Canaux utilisés et pondération (% téléphone, % Internet, % accueil physique, etc.)	Fréquence et/ou durée des entretiens d'accompagnement (notamment du premier entretien de diagnostic)	Intervenant pour l'accompagnement	Commentaire
Premier contact	J+0	Enregistrement en tant que demandeur d'emploi Enregistrement pour bénéficiaire de l'allocation chômage Collecte des informations pertinentes Détermination d'une date de premier entretien	Présence physique au jobcenter ou service internet www.jobnet.dk	Le premier (éventuel) entretien dure environ une heure	Conseiller emploi du jobcenter	
Information CV	Jusqu'à 3 semaines	Enregistrement du CV sur jobnet.dk Entretien portant sur le CV Confirmation par le demandeur d'emploi de la recherche d'emploi chaque semaine sur jobnet.dk	Entretien portant sur le CV Confirmation donnée par jobnet.dk		Conseiller emploi de la caisse d'assurance-chômage	
Premier entretien jobcenter	Jusqu'à 3 mois	Rencontre avec un conseiller afin d'établir un plan de retour à l'emploi	Entretien obligatoirement réalisé au sein du jobcenter	Environ une heure	Conseiller emploi du jobcenter ou sous-traitant privé	
Premiers services	Jusqu'à 6 mois	Cursus de recherche d'emploi, formations, stages, emplois subventionnés...			En principe le Conseiller emploi, mais plus probablement un sous-traitant privé	

série de domaines de sorte que leurs ressources soient mieux utilisées qu'aujourd'hui ». Accord sur l'Etat-providence www.fm.dk/db/filarkiv/15159/velfaerdsaftale.pdf

Suivi individuel	Tous les trois mois après le dernier entretien	Le demandeur d'emploi est tenu de faire le récapitulatif de ses recherches (deux candidatures minimum par semaine)	Présence physique dans la plupart des cas, éventuellement par téléphone	De 40 à 60 minutes	Conseiller emploi du jobcenter ou sous-traitant privé	Le suivi individuel est également assuré par la caisse d'assurance-chômage tous les 3 mois

- ♦ **Question 14.** Parallèlement au parcours-type décrit ci-dessus, des parcours spécifiques sont-ils prévus pour certains publics (jeunes, seniors, etc.) ? Des aménagements au parcours de droit commun sont-ils envisagés ? A partir de quelle date ? Qui les prend en charge ?

Il existe effectivement des règles spécifiques en fonction de la catégorie d'âge du demandeur d'emploi. Depuis 2009, chaque jeune de moins de 30 ans bénéficiaire de l'allocation chômage ou de l'aide sociale de remplacement versée par la commune est censé disposer d'une offre dite d'activation (stage, formation, emploi subventionné...) après 13 semaines de chômage (offre d'une durée de 6 mois). Les seniors de plus de 60 ans bénéficient également de règles d'activation spécifiques (après 6 mois de chômage contre 9 mois pour les 30-60 ans). Les seniors de plus de 55 ans peuvent par ailleurs bénéficier d'emplois subventionnés (« lontilskud ») à des conditions plus avantageuses que la normale

ESPAGNE

Contexte : Présentation du service public de l'emploi

Question 1 Quelle est la situation du marché du travail national ? Comment a évolué le taux de chômage dans les trois dernières années ? Comment a évolué le taux de chômage de longue durée ? Quelle est la part du chômage de longue durée (supérieur à un an), du chômage de très longue durée (supérieur à deux ans) ? Le marché du travail est-il fluide ou caractérisé par certaines rigidités (ampleur des flux, taux de rotation de la main d'œuvre, probabilité de retour à l'emploi pour les chômeurs) ?

Le chômage est un problème structurel de l'Espagne qui affiche une forte capacité à créer des emplois en phase d'expansion économique mais aussi une forte propension à en détruire en période de crise. Ainsi, selon Eurostat, l'Espagne a créé 2/3 des emplois de la zone euro entre 2000 et 2005 et en a détruit 35% depuis le mois d'avril 2008. Le marché du travail se caractérise également par une forte segmentation entre des employés en CDI très protégés et des employés en CDD qui ont été les premiers à subir les conséquences de la crise : selon l'INE (Institut National des Statistiques), alors que le chômage a augmenté de 2,8M de personnes entre 2007 et 2010, le nombre d'employés en CDD a baissé de 1,5M. Le nombre d'employés en CDI, en revanche, est resté stable. De plus, l'Espagne se caractérise par une très faible part de l'emploi à temps partiel qui concerne en 2010 seulement 13,5% du total des emplois. Enfin, le chômage touche particulièrement les jeunes en Espagne : selon la dernière enquête de l'INE, 42,1% des actifs entre 16 et 25 ans étaient au chômage au deuxième trimestre 2010.

Selon les données d'Eurostat, l'Espagne enregistre au mois de juillet 2010 le taux de chômage le plus élevé de toute l'Union européenne avec 20,3% de la population active devant la Lettonie (20,1%), l'Estonie (18,6%) et la Lituanie (17,3%). Le marché du travail espagnol a connu une véritable hémorragie d'emploi depuis le déclenchement de la crise économique. Selon les données de l'INE, le taux de chômage est ainsi passé de 8% au deuxième trimestre 2007 à 20,1% au deuxième trimestre 2010.

Le chômage de longue durée et de très longue durée explose également depuis le déclenchement de la crise. Les personnes au chômage depuis plus d'un an et moins de deux ans représentent ainsi 26% du total des chômeurs, soit 1,2M de personnes au deuxième trimestre 2010. Ce chiffre a été multiplié par près de 6 depuis le deuxième trimestre 2007 où ils représentaient 207 200 personnes soit 11,7% des chômeurs. Le chômage de très longue durée (plus de deux ans) concerne actuellement 738 700 personnes (soit 16% du total des chômeurs) contre seulement 226 500 personnes au deuxième trimestre 2007. Au total, au deuxième trimestre 2010, ce sont 1,9M de personnes qui sont au chômage depuis un an ou plus.

Question 2 Quelle est l'orientation générale du dispositif de prise en charge des demandeurs d'emploi ? Sur quelle(s) prestation(s) l'accent est-il plus précisément porté ?

Le Service Public d'Emploi de l'Etat (SPEE) est un organisme autonome de l'Administration Générale de l'État, dont la fonction principale est la mise en place, le développement et le suivi des programmes et mesures de la politique de l'emploi comme prévu par la Loi de l'Emploi 56/2003 du 16 décembre 2003. Globalement, le SPEE gère la formation, les subventions pour l'emploi à destination des entreprises et les prestations chômage ; il doit maintenir les bases de données du registre public des offres, des demandes et des contrats et élaborer des statistiques et des études en matières d'emploi et de chômage.

Bien que minoritaires, quelques mesures visant à améliorer l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi ont été mises en place par le gouvernement depuis le déclenchement de la crise. Ainsi, le Service d'Emploi Public a été renforcé depuis le mois d'avril 2008 par le recrutement de 1 500 conseillers d'orientation afin d'aider les chômeurs et d'optimiser leur démarche de recherche d'emploi. De plus, le Ministère du travail a lancé en octobre dernier un portail public de recherche d'emploi, *redtrabaj@*, dont la principale innovation est la mise en relation directe entre demandeurs d'emploi et entreprises (qui n'est plus forcée de passer par le Service d'Emploi Public pour publier une offre d'emploi).

Question 3 Le service de prise en charge du demandeur d'emploi a-t-il fait l'objet d'évaluations ?
Est-il perçu comme efficace ?

Une évaluation économique de Joan Antoni Alujas Ruiz publiée dans *Tribuna de Economía*, marzo-abril 2008, n° 841, a été conduite en 2008 sur l'efficacité du Service Public de l'emploi (SPE) et l'intermédiation du travail pour la période 1986-2005. Cette étude est intéressante car elle permet de mettre en perspective la réforme du SPE³⁴ et son efficacité à moyen terme.

La première conclusion qui se dégage des données analysées est la faible incidence du SPE espagnol en matière de placement des chômeurs : alors que le nombre de placements gérés par le SPE diminue à partir de 2000, le nombre de placements totaux augmente de façon très notable au niveau national entre 2003 et 2005. Cette diminution de la part des placements gérés par le SPE témoigne d'une perte d'efficacité du SPE en matière d'intermédiation professionnelle.

Par ailleurs, l'auteur constate une baisse du *taux de réussite* (proportion entre les placements gérés par le SPE et les postes de travail offerts par le SPE) et ce pour plusieurs raisons. D'un côté, le peu d'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi (c'est-à-dire entre les compétences requises pour un poste et le profil des demandeurs d'emploi) se traduit par une hausse du nombre de postes en attente de travailleur. D'un autre côté, le transfert de compétences de l'INEM aux Communautés autonomes au cours des années 1990 a pu perturber un temps la fluidité de la circulation de l'information sur l'offre et la demande de travail au sein du pays.

Enfin, alors que le nombre d'offres d'emploi gérées par le SPE diminue à partir de 2000, le nombre total de placements continue d'augmenter. Ceci traduit le moindre recours des entreprises au SPE au moment de recruter un travailleur : le développement d'internet, des agences privées de placement et la surreprésentation des populations les plus exclues du marché du travail au SPE (plus de 45 ans, jeunes, chômeurs de longue durée, ...) expliquent en grande partie ce phénomène.

³⁴ En 2003, l'INEM devient le Service Public de l'Emploi Etatique (SPEE). Cette réforme implique la fin du monopole du service de l'emploi public dans le domaine de l'intermédiation professionnelle et marque le début d'un processus de décentralisation des politiques actives de l'emploi vers les Communautés autonomes.

Question 4 Comment est organisée l'indemnisation du chômage ? Remplir le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Questions relatives à l'indemnisation du chômage

Ces chiffres sont ceux du Service Public de l'Emploi et du Ministère du travail.

Nombre de chômeurs enregistrés	31/12/2008 31/12/2009	3 128 963 3 923 603
Nombre de chômeurs indemnisés	31/12/2008 31/12/2009	Au titre de la prestation chômage contributive 1 100 879 (moyenne 2008) 1 624 792 (moyenne 2009)
Nombre de chômeurs radiés	31/12/2008 31/12/2009	3 708 960 (total année 2008) 6 892 873 (total année 2009)
Conditions d'éligibilité à l'assurance chômage		<u>L'accès à la prestation chômage contributive</u> est soumis à un certain nombre de conditions : - être en situation légale de chômage et être inscrit au service public de l'emploi en tant que demandeur d'emploi ; - avoir cotisé à la Sécurité Sociale pendant une période minimum de 360 jours sur les 6 dernières années antérieures à la période de chômage ; - ne pas être en âge de prendre sa retraite (sauf si la période de cotisation n'a pas été remplie) ; - être en recherche active d'emploi et s'engager à accepter les propositions d'embauche adéquates de la part du service public de l'emploi.
Durée minimale et maximale d'indemnisation chômage		<u>La durée de la prestation contributive</u> est comprise entre un minimum de 120 jours (durée de cotisation comprise entre 360 et 539 jours) et un maximum de 720 jours (durée de cotisation supérieure à 2 160 jours).
Durée moyenne d'indemnisation chômage		420 jours
Existence d'une allocation de solidarité à expiration des droits à indemnisation chômage (O/N) Si oui, nom et montant de l'indemnité, nombre de bénéficiaires		Il existe plusieurs aides pour les personnes ayant expiré leurs droits à l'indemnisation chômage contributive : (i) l'allocation d'assistance, (ii) le Revenu actif d'insertion et (iii) le programme temporaire de protection contre le chômage et pour l'insertion. <u>Allocation d'assistance</u> - Elle s'adresse aux travailleurs ayant des parents à charge, aux travailleurs de plus de 45 ans, aux anciens prisonniers, aux travailleurs

	espagnols émigrés de retour en Espagne en provenance d'un pays n'offrant pas de protection chômage et aux travailleurs n'ayant pas cotisé suffisamment pour se voir ouvrir le droit à l'allocation contributive. En général, cette aide est soumise à des conditions de revenus (les revenus mensuels doivent être inférieurs à 474,97 € mensuels, soit 75% du salaire minimum interprofessionnel qui s'élève à 633,3 € par mois sur 14 mois en 2010). - Montant de l'indemnité : 426 € (80% de l'Indicateur public de revenus d'origines multiples - IPREM- en vigueur en 2010). - Pour les travailleurs de plus de 45 ans ayant des parents à charge, le montant de l'indemnité dépend du nombre de parents à charge : de 0 à 1, l'indemnité est de 426 € par mois (80% de l'IPREM) ; pour 2 parents à charge, l'indemnité est de 569,79 € par mois (107% de l'IPREM) ; à partir de 3 parents à charge, l'indemnité est de 708,23 € par mois (133% de l'IPREM). - Nombre de bénéficiaires en 2009 (en moyenne annuelle) : 960 888 personnes (contre 646 186 personnes en 2008). <u>Revenu actif d'insertion</u> - Ce programme s'adresse aux chômeurs de longue durée de plus de 45 ans ne touchant aucune indemnité chômage et dont le revenu est inférieur à 75% du salaire minimum interprofessionnel, aux handicapés souffrant d'un degré d'invalidité supérieur à 33%, aux demandeurs d'emploi victimes de violence domestique et aux travailleurs émigrés de retour depuis plus de 12 mois. - Le programme comprend des actions de politique active de recherche d'emploi tels que le tutorat individualisé, l'incorporation à des plans de formation, à des actions de volontariat,... auxquelles sont conditionnées le versement d'une allocation de 426 € en 2010 (80% de l'IPREM). - Nombre de bénéficiaires en 2009 (en moyenne annuelle) : 95 543 personnes (contre 67 567 personnes en 2008).

	<u>Programme temporaire de protection contre le chômage et pour l'insertion</u> - Ce programme, mis en place en août 2009, s'adresse à tous les chômeurs en fin de droits depuis le 1^{er} janvier 2009, dont les revenus ne dépassent pas 474,98 € mensuels (75% du SMI) et s'engageant à suivre un itinéraire actif d'insertion professionnelle. Initialement prévu pour une durée de 6 mois, il a déjà été prolongé 2 fois pour 6 mois supplémentaires. - La prestation chômage extraordinaire de 426 euros mensuels (80% de l'IPREM en 2010) sera versée pendant une durée maximale 180 jours.

Cartographie des acteurs du service public de l'emploi

Question 5 Pouvez-vous décrire le paysage institutionnel du service public de l'emploi du pays étudié ?

- Quel est l'opérateur public principal de placement et/ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi ?
- Existe-t-il d'autres acteurs au niveau national ou local, assurant la prise en charge des demandeurs d'emploi, la prospection et l'animation du marché du travail, la lutte contre le chômage ? Quels liens entretiennent-ils avec l'opérateur principal (indépendance, co-traitance, sous-traitance) ?

En Espagne, le Système National de l'Emploi regroupe le Service Public de l'Emploi de l'Etat ainsi que les Services publics de l'Emploi des communautés autonomes qui se sont vu confier l'une des compétences essentielles, celle de faciliter l'insertion et la promotion des travailleurs dans le monde du travail. Pour ce faire, ils mettent en œuvre des actions de différentes natures qui tendent à améliorer les possibilités de retour à l'emploi. La compétence en matière de placement revient aux Services Publics de l'Emploi des communautés autonomes (à l'exception du Pays Basque, et des villes autonomes de Ceuta et Melilla). C'est le Service public pour l'Emploi de l'Etat qui détient les compétences en matière de prestations chômage. De plus, il travaille en collaboration avec la Fondation Tripartite pour la Formation dans l'Emploi.

En Espagne, outre les agents du Système National pour l'Emploi, il existe des agences privées de placement et des entités collaboratrices à but non lucratif.

Question 6 Pour chacun des opérateurs cités dans la question 5, indiquer :

- leur budget global pour 2010 ;
- leurs effectifs au 31 décembre 2009 ;
- le nombre de demandeurs d'emploi pris en charge ;

- leurs missions.

Merci de compléter le tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2 : Acteurs et moyens alloués au service public de l'emploi
 Table 2: Service providers and stakeholders of the public employment service

Nom de l'opérateur Name of the body or stakeholder	Statut juridique Legal status	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) Receipts and spending in 2009 (€)	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 Number of jobseekers enrolled in 2009	Effectifs totaux Total staff number	Missions réalisées (oui/non) – Services provided (yes/no)							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi Enrollment of jobseekers	Prestations de formation Training services	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle) Other services (including advice, information and guidance services)	Indemnisation chômage Payment of unemployment benefits	Versement /suivi de minima sociaux Payment of other welfare allowances	Prospection des offres d'emploi Gathering job offers	Collecte des cotisations chômage Recovery of insurance contributions paid by employers	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)
Service Public de l'Emploi de l'Etat	Organisme autonome	Budget final 2009 : 40.787.266,69€	5.325.731 (au 31/12/2009)	10.128 (1)	Non (hormis au Pays Basque et à Ceuta et Melilla) (2)	Oui	Non (hormis au Pays Basque)	Oui	Oui	(3)	Une partie est transférée au Service Public pour l'Emploi de l'Etat	(3)

Note : Il n'est pas possible de fournir les données demandées de tous les Services Publics des Communautés Autonomes et autres institutions collaboratrices

(1) Il faudrait ajouter les effectifs des Services Publics des Communautés Autonomes.

(2) Un accord avec le Pays Basque a été trouvé afin de transférer les compétences.

(3) Compétences des Communautés Autonomes.

Caractéristiques de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi (missions de placement et/ou indemnisation) / *Key features of the main public employment service operator*

La troisième partie du questionnaire se concentre sur l'opérateur public principal (ou les opérateurs publics principaux), pour en étudier la répartition des moyens en fonction des différentes missions assurées, le recours éventuel à la sous-traitance ou à la co-traitance, le processus de prise en charge des demandeurs d'emploi, ainsi que les inflexions récentes du marché du travail qui ont pu affecter le fonctionnement de l'opérateur principal.

Organisation de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi / *general organisation of the main PES operator*

Question 7 Quelle est l'organisation territoriale du principal opérateur ? De combien d'agences dédiées à l'accueil du public dispose-t-il ?

Pour exercer ses compétences, le SPEE (Service Public de l'Emploi de l'Etat) s'articule autour d'une structure centrale et d'une structure périphérique.

Les organes de direction de la structure centrale sont les suivants :

- Conseil général
- Commission exécutive Centrale
- Direction générale

Les services centraux comptent 7 sous-directions générales :

- 1- Sous-direction générale de ressources et organisation
- 2- Sous-direction générale des relations institutionnelles et assistance juridique
- 3- Sous-direction générale de gestion financière
- 4- Sous-direction générale des statistiques et de l'information
- 5- Sous-direction générale de prestations chômage
- 6- Sous-direction générale de technologies de l'information et de communication
- 7- Sous-direction générale des politiques actives de l'emploi

En ce qui concerne la structure périphérique :

Les services périphériques du SPEE sont classés par organes de gestion et de participation institutionnelle :

Les organes de gestion territoriale :

Les coordinateurs territoriaux

Les directeurs de provinces (52)

Les bureaux de prestations chômage (708). Les bureaux pour l'emploi qui gèrent le placement et les programmes pour l'emploi dépendent directement de chaque communauté autonome.

Les organes de participation institutionnelle, les Commissions exécutives territoriales

Ils garantissent l'accueil des citoyens au sein des bureaux de l'emploi et/ou le versement des prestations

De même, dans la structure périphérique, les organisations patronales ou syndicales les plus représentatives participent de façon tripartite et paritaire.

Cette structure est très récente, elle a été créée par Décret Royal le 1^{er} août 2008 (RD 1383/2008).

Question 8 L'opérateur principal a-t-il connu une **réorganisation ou une réforme structurelle récente** (fusion des activités de placement et d'indemnisation, réorganisation du maillage territorial, politique d'externalisation de prestations, etc.)?

- quelles en ont été les principales caractéristiques ?
- quelles en ont été les conséquences au sein de l'opérateur, notamment en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines ?
-

Le SPEE a été créé par la loi 56/2003 du 16 décembre. Avant cette date, l'organisme s'appelait l'Institut National pour l'Emploi (INEM).

Le Système National de l'Emploi (SNE) a également été créé lors de l'adoption de cette loi. Le SNE est en fait l'ensemble des structures, mesures et actions visant à promouvoir et développer la politique de l'emploi.

L'Espagne a choisi de mettre en place un système décentralisé qui coordonne aussi bien les moyens et actions du gouvernement central que celles des gouvernements autonomiques.

Le SNE est donc formé par le SPEE et les Services publics pour l'emploi des Communautés Autonomes.

Question 9 Quels impacts (en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines) ont eu les politiques récentes de lutte contre le chômage sur l'opérateur principal de placement, notamment :

- la création ou la modification des prestations et des parcours de prise en charge ;
- le recrutement d'effectifs (préciser le nombre de collaborateurs embauchés) ;
- le recours à la sous-traitance pour faire face à l'augmentation des demandeurs d'emploi.

Le Plan E (Plan Espagnol pour la stimulation de l'économie et de l'emploi) qui a fait l'objet d'un accord adopté lors du Conseil des Ministres du 18 avril 2008, prévoit les mesures suivantes :

renforcer la prestation de services d'insertion professionnelle et de formation professionnelle, tâche dévolue aux 1.500 conseillers qui réalisent des itinéraires personnalisés d'insertion.

Aide de 350 euros mensuels durant la période de recherche d'emploi durant 3 mois maximum. Cette aide est destinée aux chômeurs ayant des difficultés spécifiques d'insertion.

Prospection auprès des entreprises pour déterminer les besoins en matière d'emploi.

Actions de formation pour la requalification des travailleurs sans emploi et le maintien dans l'emploi des salariés.

Mesures d'insertion des travailleurs sans emploi :

- Aides aux travailleurs sans emploi dont l'embauche requiert une mobilité géographique
- Mise en avant du programme de promotion de l'emploi indépendant

Pour promouvoir les services proposés aux demandeurs d'emploi, une collaboration a été mise en place avec les entités collaboratrices à but non lucratif et avec les centres de formation professionnelle.

Données sur l'activité de l'opérateur principal / Activity data of the main PES operator

Le SPEE ne gère que les prestations chômage (hormis au Pays Basque et à Ceuta et Melilla). Les chiffres les plus importants sont repris dans les tableaux 3 et 4.

Question 10 Pourriez-vous remplir le tableau 3 suivant sur les données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi ?

Tableau3: Données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi en 2008 et 2009

Table 3: Activity data of the main PES operator in 2008 and 2009

	2008	2009
Nombre d'entretiens réalisés avec les demandeurs d'emploi inscrits <i>Number of interviews delivered to registered job seekers</i>		
Nombre d'offres d'emploi mises à disposition des demandeurs d'emploi (*) <i>Number of job vacancies posted and accessible to jobseekers</i>	659.414	594.911
Nombre de conseillers ou d'agents chargés du suivi et du conseil aux demandeurs d'emploi <i>Number of advisers or operational staff members in charge of jobseekers</i>		

(*)La gestion est transférée aux Communautés Autonomes, les données correspondent à la statistique sur l'emploi.

Allocation des ressources de l'opérateur principal / Expenditure breakdown of the PES main operator

Question 11 L'opérateur principal dispose-t-il d'outils de contrôle de gestion, de comptabilité analytique ou d'enquête-temps, permettant de détailler l'allocation des moyens disponibles par type de mission ou par prestation ? Quels sont ces outils ?

Question 12 À partir des informations disponibles, pouvez-vous détailler la répartition des moyens budgétaires et humains en fonction des différentes missions assurées par cet opérateur ? Si les activités de placement et d'indemnisation sont exercées par des opérateurs distincts, remplir le tableau pour chaque opérateur.

Tableau 4: Moyens alloués aux missions de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

Table 4: Resources devoted to the various activities of the main PES operator

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) <i>Expenditure in 2009 (€)</i>	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) <i>Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009</i>	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) <i>Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)</i>
Prestations aux demandeurs d'emploi <i>Services delivered to jobseekers</i>			
Inscription et suivi administratif du demandeur d'emploi <i>Jobseeker registration and monitoring</i>			
Accompagnement et conseil au demandeur d'emploi, notamment au travers d'entretiens <i>Jobseeker orientation and advice, in particular through interviews</i>			
Fourniture de prestations individuelles liées à l'orientation ou la formation <i>Specific services provided to jobseekers (vocational training, guidance, coaching)</i>			
Indemnisation du demandeur d'emploi <i>Payment of unemployment benefits</i>	(en milliers d'euros) 32.366.009,12	6.286	Cela n'existe pas en Espagne
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Prestations aux actifs en emploi <i>Services delivered to employed people</i>			
Formation professionnelle <i>Vocational training</i>	(en milliers d'euros) 1.005.955,85 Formation continue		
Réorientation – suivi anticipé avant perte d'emploi <i>Career guidance before leaving a job</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Prestations aux entreprises <i>Services to employers and firms</i>			
Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>			
Collecte – recouvrement des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	(1)		
Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Staff management advice</i>	Les entreprises peuvent percevoir des subventions ou aides selon la modalité d'embauche		
Aide financière aux entreprises <i>Grants and subsidies to firms</i>			

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) <i>Expenditure in 2009 (€)</i>	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) <i>Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009</i>	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) <i>Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)</i>
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autres missions <i>Other services</i>			
Versement / suivi de minima sociaux <i>Payment of other allowances</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			

(1) Les cotisations versées à la Sécurité Sociale, sont calculées en appliquant à la base de cotisation du salarié le pourcentage ou taux de cotisation qui correspond à chaque prélèvement. L'employeur est responsable du versement de la part patronale et de la part salariale qui est prélevée sur le salaire.

Description du parcours-type de prise en charge du demandeur d'emploi –*Standard process of service delivery for jobseekers*

Question 13 Pourriez-vous décrire le parcours-type (le plus fréquemment utilisé) de prise en charge d'un demandeur d'emploi mis en œuvre par l'opérateur principal, en précisant pour chaque phase :

- le type de prestations d'accompagnement et de conseil (bilan de compétences, entretiens à intervalle régulier, parcours de formation, contrat aidé, etc.) ;
- le canal utilisé (internet, téléphone, entretien physique) ;
- la durée et la fréquence de l'entretien, le cas échéant ;
- le type d'intervenant dans la prestation d'accompagnement (conseiller, conseiller personnel, prestataire extérieur, etc.).

Vous pouvez vous appuyer sur le tableau 4.

Le SPEE propose des actions d'orientation professionnelle qui s'adressent aux jeunes et aux adultes sans emploi. Ces actions sont ;

- orientation professionnelle pour l'emploi
- assistance pour l'emploi indépendant

Actions d'orientation professionnelle pour l'emploi

soutien individualisé

Il s'agit du processus individuel d'orientation professionnelle. Son objectif est de faciliter le développement des ressources et des compétences de l'utilisateur qui lui permettent d'identifier les options afin de faire un choix et aider à la prise de décision pour planifier des actions et évaluer les résultats de façon autonome.

Développement des aspects personnels pour l'occupation (DAPO)

Action collective tendant à présenter les aspects personnels qui facilitent la mise en place et le maintien de l'activité dans les processus d'insertion professionnelle. Son objectif est de mettre en exergue les attitudes positives d'insertion grâce aux ressources personnelles du chercheur d'emploi.

Groupe de recherche d'emploi (BAE-G)

Action collective tendant à aider l'utilisateur à acquérir et/ou développer des techniques et des capacités qui rendront plus simple sa recherche active d'emploi. L'objectif est de faire connaître au chercheur d'emploi les instruments et les aptitudes nécessaires pour mener une recherche d'emploi active, organisée et planifiée.

Atelier d'entretien d'embauche (TE)

Programme collectif qui tend à développer les connaissances théoriques et pratiques ainsi que les aptitudes personnelles des chercheurs d'emploi pour affronter un entretien d'embauche afin d'accroître les chances de succès. L'objectif est de réaliser des entraînements en groupe qui permettront de travailler les aptitudes, les compétences et les stratégies de base nécessaires pour faire face à un entretien d'embauche.

Tableau 5 : Description chronologique du parcours générique/de droit commun de prise en charge d'un demandeur d'emploi

N° étape Step	Date Date	Prestations (orientation, indemnisation, accompagnement, formation, etc.) Service delivered (guidance, training, benefit payment, job offers...)	Canaux utilisés et pondération (% téléphone, % Internet, % accueil physique, etc.) Channels used Traffic breakdown through the various channels (if available)	Fréquence et/ou durée des entretiens d'accompagnement (notamment du premier entretien de diagnostic) Duration/frequency of the interview (in particular, the first interview)	Intervenant pour l'accompagnement Position of the staff member in charge	Commentaire Notes

Question 14 Parallèlement au parcours-type décrit ci-dessus, des parcours spécifiques sont-ils prévus pour certains publics (jeunes, seniors, etc.) ? Des aménagements au parcours de droit commun sont-ils envisagés ? A partir de quelle date ? Qui les prend en charge ?

Les itinéraires sont personnalisés, par conséquent, ils s'ajustent aux besoins d'une personne ou d'un collectif spécifique.

ITALIE

Comme exposé dans les réponses aux questions ci-après, compte tenu de l'organisation italienne du service public de l'emploi (indemnisation et services de retour à l'emploi), il est extrêmement difficile d'obtenir des données chiffrées pertinentes pour cette étude. En effet, les services de retour à l'emploi sont des compétences de niveau régional, induisant un fort morcellement rendant quasiment impossible la collecte de données complète. Par ailleurs, l'organisme d'indemnisation (INPS) a des missions allant bien au-delà de l'assurance chômage (ensemble des branches de la Sécurité sociale française), sans qu'aucune vision analytique sur les performances et le budget ne soit disponible (malgré les demandes de ce service économique directement auprès de l'INPS). Le remplissage des tableaux demandé par l'IGF apparaît ainsi difficile.

1-Contexte : Présentation du service public de l'emploi/Overview of the national public employment service (PES)

Question 1 Quelle est la situation du marché du travail national ? Comment a évolué le taux de chômage dans les trois dernières années ? Comment a évolué le taux de chômage de longue durée ? Quelle est la part du chômage de longue durée (supérieur à un an), du chômage de très longue durée (supérieur à deux ans) ? Le marché du travail est-il fluide ou caractérisé par certaines rigidités (ampleur des flux, taux de rotation de la main d'œuvre, probabilité de retour à l'emploi pour les chômeurs) ?

En apparence la crise ne semble avoir impacté que modérément le marché du travail italien. Au 1^{er} trimestre 2010, le taux de chômage s'établit à 8,4%, un chiffre qui apparaît faible relativement à la chute observée de la production. Il est toutefois en hausse sensible (il était de seulement 6% en 2007) et surtout ce taux officiel exclu les personnes qui sont immédiatement disponibles pour travailler mais qui ne cherchent pas activement un travail ainsi que les nombreux travailleurs en Cassa integrazione (chômage technique). Des estimations de la Banque d'Italie montrent que la prise en compte de la première catégorie de personnes (« les découragés ») porterait le taux de chômage 2009 de 7,8% à 9,5%. Si on ajoute à ce taux les travailleurs en Cassa integrazione, ce taux serait alors de 10,6%. Par ailleurs, la situation des jeunes est particulièrement préoccupante : leur taux de chômage dépasse les 25% en 2009 (soient 450 000 personnes de 15 à 24 ans). La baisse de l'emploi des 18-29 ans explique à elle seule 79% de la baisse de l'emploi total en 2009.

Sur les trois dernières années, le taux de chômage a baissé de 0,7 point en 2007, puis a augmenté de 0,7 point en 2008 et de 1,0 point en 2009.

Le chômage de longue durée a diminué de 0,4 point en 2006 et en 2007 puis a augmenté de 0,2 et 0,4 point respectivement en 2008 et 2009. Le taux de chômage de longue durée s'établit fin 2009 à 3,9%, soit tout de même 45% du taux de chômage total.

Le marché du travail italien est relativement fluide du fait de l'absence de salaire minimum et de la création récente de contrats de travail précaires du type cocopro. Toutefois il ne faut pas en déduire qu'il n'existe pas de rigidité : le marché du travail italien se caractérise par un fort dualisme avec d'un côté une partie de la population très protégée et de l'autre de fortes difficultés pour les entrants à obtenir un CDI et donc une telle protection. Ce sont généralement les jeunes qui pâtissent le plus de ce dualisme.

Question 2 Quelle est l'orientation générale du dispositif de prise en charge des demandeurs d'emploi ? Sur quelle(s) prestation(s) l'accent est-il plus précisément porté ?

L'orientation générale du dispositif de prise en charge des demandeurs d'emploi porte principalement sur l'indemnisation. Les services régionaux d'orientation demeurent peu utilisés par les usagers.

Question 3 Le service de prise en charge du demandeur d'emploi a-t-il fait l'objet d'évaluations ? Est-il perçu comme efficace ?

A notre connaissance, les services régionaux de d'orientation (centres pour l'emploi) n'ont pas fait l'objet d'évaluation particulière.

L'INPS, organisme chargé de l'indemnisation (cf question 5) fait l'objet d'un contrôle régulier de la cour des comptes. Toutefois, l'INPS étant chargé de nombreuses autres missions (retraite notamment, accidents du travail, invalidités), l'analyse de la Cour des Comptes italiennes ne met pas spécifiquement en avant les performances de l'INPS sur la partie indemnisation et assurance chômage. On peut toutefois noter que l'INPS a rempli en 2008 ses objectifs en matière de durée de prise en compte des dossiers pour l'indemnisation (80% des dossiers liquidés en 30 jours et 100% en 120 jours). L'objectif de liquidation en 30j a été porté en 2009 à 90%. Les chiffres ne sont pas disponibles mais la Cour relève que les premières tendances montrent que l'INPS devrait atteindre cet objectif. De même, l'analyse du budget de l'INPS fourni par la Cour des comptes italienne ne permet pas de disposer d'une vue « analytique » des performances de l'établissement sur les différentes missions.

Question 4 Comment est organisée l'indemnisation du chômage ? Remplir le tableau 1 ci-dessous.

Les inscrits aux centres pour l'emploi peuvent bénéficier de l'indemnité de chômage lorsqu'ils ont travaillé au moins un an pendant les deux dernières années. Il est en effet obligatoire d'avoir un dossier ouvert auprès de l'INPS depuis au moins deux ans. En cas de licenciement, la personne doit, dans un délai de 60 jours maximum, se présenter au centre pour l'emploi et déclarer son état de chômage pour bénéficier aussi de l'indemnité.

En plus de l'indemnisation « standard », il existe une indemnisation « réduite » pour les personnes ne pouvant justifier de 52 semaines de cotisations au cours des deux dernières années. Cette indemnisation réduite peut être obtenue par les personnes pouvant justifier de 78 jours de travail l'année précédente et deux années d'affiliation.

Tableau1 : Questions relatives à l'indemnisation du chômage

Nombre de chômeurs enregistrés	31/12/2008 31/12/2009	1 721 000 2 100 000
Nombre de chômeurs indemnisés	31/12/2009	1 117 231 (indemnité normale) 505 087 (indemnité réduite) Il s'agit du nombre de chômeurs indemnisés au cours de l'année et non au 31/12
Nombre de chômeurs radiés	31/12/2008 31/12/2009	
Conditions d'éligibilité à l'assurance chômage		2 ans d'affiliation et + 52 semaines de cotisations au cours des 2 dernières années pour l'indemnisation standard 2 ans d'affiliation, 78 jours de travail dans l'année précédente pour l'indemnité réduite
Durée minimale et maximale d'indemnisation chômage		Durée maximale de 12 mois pour les plus de 50 ans et de 8 mois pour les moins de 50 ans
Durée moyenne d'indemnisation chômage		
Existence d'une allocation de solidarité à expiration des droits à indemnisation chômage (O/N) Si oui, nom et montant de l'indemnité, nombre de bénéficiaires		Non

2-Cartographie des acteurs du service public de l'emploi

Question 5 Pouvez-vous décrire le paysage institutionnel du service public de l'emploi du pays étudié ?

Quel est l'opérateur public principal de placement et/ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi ?

Existe-t-il d'autres acteurs au niveau national ou local, assurant la prise en charge des demandeurs d'emploi, la prospection et l'animation du marché du travail, la lutte contre le chômage ? Quels liens entretiennent-ils avec l'opérateur principal (indépendance, co-traitance, sous-traitance) ?

Il existe deux grands services publics pour les usagers qui vont ou ont perdu leur emploi : (i) l'INPS, institut public étatique chargé notamment de la gestion des allocations chômage et (ii) les centres pour l'emploi, instituts publics locaux (Régions), chargés de l'aide au retour à l'emploi:

L'INPS (Institut National de Prévoyance Sociale) qui met notamment à disposition l'ensemble des documents permettant aux chômeurs d'obtenir l'allocation chômage. Les requêtes peuvent être effectuées directement en ligne sur le site de l'INPS en insérant un code PIN d'identification. Ce service en ligne vient d'être mis en place au mois de mars 2010. Il existe aussi un call center.

Pour fournir des informations sur les aides, l'INPS travaille à deux niveaux : national et territorial.

- Au niveau national : elle met à disposition du public grâce à son site internet (www.inps.it) et son call center l'ensemble des informations. Sur les sites se trouvent une présentation

générale des indemnités et tous les formulaires qui concernent la demande d'indemnisation ;

- Au niveau territorial : l'INPS est organisé en différents sièges locaux (« sedi INPS »), soutenus par des « patronati ».

Les « sedi INPS » : ils sont le lien le plus direct entre le citoyen et le siège central, et c'est à eux qu'il faut s'adresser pour recevoir la documentation nécessaire pour obtenir son indemnité.

Les « patronati » : les personnes dans l'incapacité de préparer toute la documentation requise peuvent s'adresser aux « patronati ». Il s'agit de bureaux, soutenus par les organisations syndicales (CISL³⁵, CGL³⁶, UIL³⁷), dans lesquels peuvent être obtenues des informations et une assistance gratuites pour les démarches bureaucratiques. Les « patronati » sont financés par l'INPS, qui verse une contribution proportionnelle au type et à l'importance de la démarche dont le « patronato » s'est occupé.

Le Centre pour l'emploi : les services publics relatifs à la recherche d'un emploi (cf infra pour une description plus précise) sont gérés au niveau des Régions et non au niveau étatique. Les réformes qui ont débuté depuis la moitié des années 90 ont profondément modifié les règles relatives au marché du travail ainsi que les services associés. La mutation a commencé avec la Loi Bassanini³⁸ qui a modifié en profondeur les précédentes structures publiques. Avec le Décret législatif du 23 décembre 1997, atténuant la loi Bassanini ont été institués les Centres pour l'emploi, destinés à être mis en place par les lois régionales. La Région institue ainsi ses propres services régionaux pour l'emploi. Dans les différentes régions ceux-ci ont diverses appellations : centres régionaux pour le travail, centres régionaux pour l'emploi, centres des services pour le travail... Les centres pour l'emploi sont délégués par les Régions (qui organisent le service par une loi régionale) aux Provinces³⁹ afin de délivrer ce service sur un bassin de 100 000 habitants. Pour les régions à statuts spéciaux⁴⁰ et pour les provinces autonomes de Bolzano et de Trente leur attribution est sous réserve des différentes dispositions statutaires. Il n'existe donc pas un service uniforme au niveau national. Pour profiter des services des Centres pour l'emploi et certifier son statut de chômeur, il est nécessaire de s'inscrire et de déclarer son immédiate disponibilité au travail. L'activation des divers services est sujette à des dispositions régionales et provinciales et peut être différentes sur l'ensemble du territoire.

Les centres pour l'emploi ont différentes compétences :

- Accueil
- Orientation
- Rencontre entre l'offre et la demande de travail
- Présélection
- Conseil
- Assistance

A côté des services publics pour l'emploi, l'introduction d'entreprises privées de reclassement des chômeurs a été encouragée par le Décret législatif 297/2002, dans le cadre de la réforme Biagi, qui met en place les Agences pour le travail. L'introduction d'entités privées est le résultat de sollicitations de l'UE qui avait à plusieurs reprises sanctionné l'Italie concernant le monopole public du reclassement des chômeurs.

³⁵ Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori

³⁶ Confederazione Italiana Generale del Lavoro

³⁷ Unione Italiana del Lavoro

³⁸ Loi n. 59/1997

³⁹ Décret Législatif n. 469/1997

⁴⁰ Frioul, Sardaigne, Sicile, Val d'Aoste

Question 6 Pour chacun des opérateurs cités dans la question 5, indiquer :

- leur budget global pour 2010 ;
- leurs effectifs au 31 décembre 2009 ;
- le nombre de demandeurs d'emploi pris en charge ;
- leurs missions.

Merci de compléter le tableau 2 ci-dessous.

Comme indiqué plus haut, en l'absence de données analytiques permettant de décomposer les budgets par mission de l'INPS il est très difficile de fournir des données pertinentes pour le tableau. Quelques données globales sur l'INPS sont disponibles mais dont la pertinence par rapport à l'étude demandée, compte tenu de l'ensemble des missions de l'INPS est toute relative.

En M€	2008	2009	2010
Budget de fonctionnement	3 503	3 725	3671
Dont dépenses de personnel	1 689	1752	1754
Nombre de personnes employées	29 498	27 955	

La présence d'opérateurs au niveau régional pour l'insertion et le retour à l'emploi rend également difficile la collecte de données budgétaires et de performance.

Tableau2 : Acteurs et moyens alloués au service public de l'emploi

Nom de l'opérateur <i>Name of the body or stakeholder</i>	Statut juridique <i>Legal status</i>	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €) <i>Receipts and spending in 2009 (€)</i>	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009 <i>Number of jobseekers enrolled in 2009</i>	Effectifs totaux <i>Total staff number</i>	Missions réalisées (oui/non) – <i>Services provided (yes/no)</i>							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi <i>Enrollment of jobseekers</i>	Prestations de formation <i>Training services</i>	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle) <i>Other services (including advice, information and guidance services)</i>	Indemnisation chômage <i>Payment of un-employment benefits</i>	Versement /suivi de minima sociaux <i>Payment of other welfare allowances</i>	Prospection des offres d'emploi <i>Gathering job offers</i>	Collecte des cotisations chômage <i>Recovery of insurance contributions paid by employers</i>	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) <i>Advice to firms and employers (staff management advice, etc.)</i>
INPS	Institut de prévoyance				Non	Non	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Centres pour l'emploi	EPA				Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non	oui

3-Caractéristiques de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi (missions de placement et/ou indemnisation)

La troisième partie du questionnaire se concentre sur l'opérateur public principal (ou les opérateurs publics principaux), pour en étudier la répartition des moyens en fonction des différentes missions assurées, le recours éventuel à la sous-traitance ou à la co-traitance, le processus de prise en charge des demandeurs d'emploi, ainsi que les inflexions récentes du marché du travail qui ont pu affecter le fonctionnement de l'opérateur principal.

3.1-Organisation de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

Question 7 Quelle est l'organisation territoriale du principal opérateur ? De combien d'agences dédiées à l'accueil du public dispose-t-il ?

En 2008, on comptait 538 bureaux pour l'emploi répartis sur le territoire italien. Ils dépendent de la Région. Leurs compétences sont :

- Le placement des demandeurs d'emploi auprès des entreprises privées ;
- L'insertion sur le marché du travail des travailleurs handicapés ;
- Le placement des personnes qui ont passé un concours public (à l'exclusion des concours organisés par les Administrations centrales) ;
- L'adéquation entre la demande et l'offre d'emploi ;
- Les initiatives pour l'insertion des femmes au travail ;
- La programmation en matière de marché du travail pour les personnes défavorisées (stages, formation).
-

Depuis 1997, la région met en place ses propres services régionaux pour l'emploi en les appelant généralement « Centri per l'impiego ». Certaines régions leur ont donné des noms différents : « Centri regionali per il lavoro », « Centri servizi per il lavoro », « Centri regionali per l'impiego ». Les régions ont délégué aux provinces la mise en place des centres pour l'emploi : l'objectif est de territorialiser le service et de l'offrir de manière plus capillaire (1 centre pour environ 100.000 habitants).

L'INPS est organisé en différents sièges locaux (« sedi INPS »), soutenus par des « patronati ».

- **Les « sedi INPS »** : ils sont le lien le plus direct entre le citoyen et le siège central, et c'est à eux qu'il faut s'adresser pour recevoir la documentation nécessaire pour obtenir son indemnité.
- **Les « patronati »** : les personnes dans l'incapacité de préparer toute la documentation requise peuvent s'adresser aux « patronati ». Il s'agit de bureaux, soutenus par les organisations syndicales (CISL⁴¹, CGL⁴², UIL⁴³), dans lesquels peuvent être obtenues des informations et une assistance gratuites pour les démarches bureaucratiques. Les « patronati » sont financés par l'INPS, qui verse une contribution proportionnelle au type et à l'importance de la démarche dont le « patronato » s'est occupé.

Question 8 L'opérateur principal a-t-il connu une réorganisation ou une réforme structurelle récentes (fusion des activités de placement et d'indemnisation, réorganisation du maillage territorial, politique d'externalisation de prestations, etc.)?

- **quelles en ont été les principales caractéristiques ?**

41 Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori

42 Confederazione Italiana Generale del Lavoro

43 Unione Italiana del Lavoro

- quelles en ont été les conséquences au sein de l'opérateur, notamment en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines ?
-

L'opérateur principal n'a connu aucune évolution majeure ces dernières années.

Question 9 Quels impacts (en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines) ont eu les politiques récentes de lutte contre le chômage sur l'opérateur principal de placement, notamment :

- la création ou la modification des prestations et des parcours de prise en charge ;
- le recrutement d'effectifs (préciser le nombre de collaborateurs embauchés) ;
- le recours à la sous-traitance pour faire face à l'augmentation des demandeurs d'emploi.

Les politiques récentes de lutte contre le chômage n'ont eu aucun impact.

3.2-Données sur l'activité de l'opérateur principal

Question 10 Pourriez-vous remplir le tableau 3 suivant sur les données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi ?

Tableau3 : Données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi en 2008 et 2009

	2008	2009
Nombre d'entretiens réalisés avec les demandeurs d'emploi inscrits <i>Number of interviews delivered to registered job seekers</i>	-	-
Nombre d'offres d'emploi mises à disposition des demandeurs d'emploi <i>Number of job vacancies posted and accessible to jobseekers</i>	-	-
Nombre de conseillers ou d'agents chargés du suivi et du conseil aux demandeurs d'emploi <i>Number of advisers or operational staff members in charge of jobseekers</i>	-	-

3.3-Allocation des ressources de l'opérateur principal

Question 11 L'opérateur principal dispose-t-il d'outils de contrôle de gestion, de comptabilité analytique ou d'enquête-temps, permettant de détailler l'allocation des moyens disponibles par type de mission ou par prestation ? Quels sont ces outils ?

Non les centres pour l'emploi ne disposent pas de ce genre d'outil.

Question 12 À partir des informations disponibles, pouvez-vous détailler la répartition des moyens budgétaires et humains en fonction des différentes missions assurées par cet opérateur ?

Si les activités de placement et d'indemnisation sont exercées par des opérateurs distincts, remplir le tableau pour chaque opérateur.

Tableau4 : Moyens alloués aux missions de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full- time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Prestations aux demandeurs d'emploi Services delivered to jobseekers			
Inscription et suivi administratif du demandeur d'emploi <i>Jobseeker registration and monitoring</i>			
Accompagnement et conseil au demandeur d'emploi, notamment au travers d'entretiens <i>Jobseeker orientation and advice, in particular through interviews</i>			
Fourniture de prestations individuelles liées à l'orientation ou la formation <i>Specific services provided to jobseekers (vocational training, guidance, coaching)</i>			
Indemnisation du demandeur d'emploi <i>Payment of unemployment benefits</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Prestations aux actifs en emploi Services delivered to employed people			
Formation professionnelle <i>Vocational training</i>			
Réorientation – suivi anticipé avant perte d'emploi <i>Career guidance before leaving a job</i>			
Autre : <i>Other:</i>			
Autre : <i>Other:</i>			

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full- time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous- traitance ou de co- traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Autre : Other:			
Prestations aux entreprises Services to employers and firms			
Prospection des offres d'emploi Gathering job offers			
Collecte – recouvrement des cotisations chômage Recovery of insurance contributions paid by employers			
Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) Staff management advice			
Aide financière aux entreprises Grants and subsidies to firms			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Autres missions Other services			
Versement / suivi de minima sociaux Payment of other allowances			
Autre : Other:			
Autre : Other:			
Autre : Other:			

3.4-Description du parcours-type de prise en charge du demandeur d'emploi –

Question 13 Pourriez-vous décrire le parcours-type (le plus fréquemment utilisé) de prise en charge d'un demandeur d'emploi mis en œuvre par l'opérateur principal, en précisant pour chaque phase :

- le type de prestations d'accompagnement et de conseil (bilan de compétences, entretiens à intervalle régulier, parcours de formation, contrat aidé, etc.) ;
- le canal utilisé (internet, téléphone, entretien physique) ;

- la durée et la fréquence de l'entretien, le cas échéant ;
- le type d'intervenant dans la prestation d'accompagnement (conseiller, conseiller personnel, prestataire extérieur, etc.).

Vous pouvez vous appuyer sur le tableau 4.

Tableau5 : Description chronologique du parcours générique/de droit commun de prise en charge d'un demandeur d'emploi

N° étape Step	Date Date	Prestations (orientation, indemnisation, accompagnement, formation, etc.) Service delivered (guidance, training, benefit payment, job offers...)	Canaux utilisés et pondération (% téléphone, % Internet, % accueil physique, etc.) Channels used Traffic breakdown through the various channels (if available)	Fréquence et/ou durée des entretiens d'accompagnement (notamment du premier entretien de diagnostic) Duration/frequency of the interview (in particular, the first interview)	Intervenant pour l'accompagnement Position of the staff member in charge	Commentaire Notes
1		Inscription au centre d'emploi le plus proche du domicile pour déclarer situation de chômage Inscription à l'INPS	accueil physique Internet			
2		Orientation	Accueil physique	30 min	Conseillers experts	
3		Indemnisation	Internet, téléphone	1/mois		
4		Proposition de travail	Accueil physique Internet			
5		Formation	Accueil physique	1/mois		

Question 14 Parallèlement au parcours-type décrit ci-dessus, des parcours spécifiques sont-ils prévus pour certains publics (jeunes, seniors, etc.) ? Des aménagements au parcours de droit commun sont-ils envisagés ? A partir de quelle date ? Qui les prend en charge ?

Il n'existe pas de parcours types pour les différents publics.

PAYS-BAS

Contexte : Présentation du service public de l'emploi

Question 1.

- *Quelle est la situation du marché du travail national ?*

Après une contraction historique (-3,9% en 2009), l'économie des Pays-Bas renoue avec la croissance depuis la fin 2009. Elle est **sortie de la récession au quatrième trimestre 2009, avec 0,6% de croissance**, +0,5% pour le premier trimestre 2010, + 1%, au deuxième trimestre. Les prévisions de l'institut CPB font état de 1,75% pour 2010 et 1,5% en 2011.

Le marché du travail présente un des plus hauts taux d'emploi de l'UE (77% selon Eurostat⁴⁴), notamment en raison d'un fort taux de **travail à temps partiel (48% selon Eurostat)** en particulier chez les femmes (60% des femmes travaillent moins de 30 heures par semaine). Selon les indications du bureau néerlandais des statistiques (CBS), le taux de participation en 2009 est de 71%⁴⁵.

Avec la crise, le marché de l'emploi s'est légèrement dégradé, dans des proportions moindres qu'attendues. L'emploi a reculé de 0,4% en 2009 et de 1,25% en 2010. En 2011, il devrait se stabiliser, les baisses d'emploi dans le secteur public et privé devant être compensés par l'emploi dans le secteur santé.

Le chômage devrait atteindre 5,5% en 2010 et 2011 (méthode nationale ; soit 4,4% en juin 2010 selon Eurostat) loin des 9,5% prévus par l'institut national de la prévision (CPB) en juin 2009. Cette évolution relativement favorable s'explique par plusieurs facteurs : le **nombre d'heures travaillées** a diminué (moindre recours aux heures supplémentaires, ajustement chez les travailleurs indépendants), l'effet dissuasif sur la population potentiellement entrante sur le marché du travail, les réticences des employeurs à licencier alors qu'elles faisaient face avant la crise à une pénurie de personnel. Enfin, le **mécanisme de soutien au temps partiel (Deeltijd-WW)** a rempli sa fonction d'amortisseur de la crise.

Contrairement à ce qui s'était produit dans les périodes de récession antérieures (années 80 et début des années 2000), les régimes d'incapacité n'ont pas « absorbé » les chômeurs. Ces régimes dont les critères d'éligibilité ont été durcis à partir de 2005 comptaient encore fin 2009 834 000 allocataires (contre 957 000 en 2000). Seul le régime des jeunes en incapacité (wajong) a connu une hausse depuis le début de la crise (passant de 167 000 inscrits en 2007 à 192 000 en 2009), les communes ayant eu tendance à orienter les jeunes vers ce régime plutôt que de les garder au titre de l'aide sociale (dont elles sont responsables).

Au-delà des effets de la crise, les Pays-Bas doivent faire face à **deux défis majeurs : les changements structurels sur le marché de l'emploi et le vieillissement de la population**. Selon le gouvernement sortant, les adaptations du marché de l'emploi néerlandais passent par le développement de la « couche de flexibilité »⁴⁶ des entreprises, mais aussi par une plus grande flexibilité des employés en général. L'équilibre avec la sécurité de l'emploi devra être réévalué (sur

⁴⁴ Eurostat, Profiles, Netherlands(<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/guip/themeAction.do>)

⁴⁵ CBS SatLine « Beroepbevolking, regio », 19 mars 2010. La définition du taux d'activité / taux de chômage aux Pays-Bas est différente des standards internationaux. Il s'agit de la population entre 15 et 64 ans employée ou ambitionnant un emploi, au moins 12 heures par semaine. Ce qui n'est pas le cas dans la définition internationale du taux d'activité. La différence essentielle est le seuil d'au moins 12 heures par semaine. Selon Eurostat, le taux d'emploi était de 77% et le taux d'activité de 79,7%, au troisième trimestre 2009 ; « Population and social conditions », Statistiques Eurostat, 2010.

⁴⁶ L'expression « *flexibele schil* » recouvre les salariés avec un contrat à durée déterminée, le travail intérimaire et les travailleurs à leur compte.

le modèle des expérimentations « de l'emploi vers l'emploi »). Face au vieillissement de la population, les politiques d'incitation à l'emploi devront assurer une plus grande participation des femmes et des travailleurs plus âgés en particulier. Conformément aux recommandations de l'OCDE, le gouvernement a fixé un **objectif de 80% de participation en 2016**⁴⁷.

Cette approche a été soutenue en 2009 notamment par des mesures visant les jeunes (obligation de formation pour les moins de 27 ans au chômage) **et les salariés âgés** (incitation fiscale pour les salariés de plus de 62 ans). Dans les mois qui viennent, l'action gouvernementale devrait se concentrer sur les groupes de population des travailleurs à leur compte, des jeunes et des salariés seniors et, en général, sur l'incitation à la mobilité et à la flexibilité des travailleurs⁴⁸.

- *Comment a évolué le taux de chômage dans les trois dernières années ?*

Année	Nombre de chômeurs	en % population active	Taux de chômage (CBS)
2007	277 900	3,2	4,5%
2008	243 000	2,8	3,9%
2009	303 700	3,4	4,9%

Source : Eurostat

Les **Pays-Bas restent le pays d'Europe avec le taux de chômage le plus bas selon les chiffres d'Eurostat**. Avec 4,4% en juin 2010, ils se situent nettement en-dessous de la moyenne de l'Union européenne⁴⁹. A partir de mars 2010, après une hausse constante depuis septembre 2008, les statistiques mensuelles du chômage enregistrent une décrue. En août 2010 (après correction des variations saisonnières, le CBS comptait 414000 chômeurs contre 452 000 au plus fort de la crise en février 2010).

Ce sont surtout les secteurs de l'interim, du commerce, des services aux entreprises et de l'industrie qui sont les plus touchés par le chômage. Depuis le début de l'année, le marasme dans le secteur de la construction se traduira par une montée du chômage (et des faillites) dans ce secteur. Selon le CBS, les hommes sont davantage victimes du chômage que les femmes. Entre 2008 et 2009, le nombre d'hommes au chômage est passé de 141 000 à 195 000. Chez les femmes, l'augmentation est bien moins importante (de 162 000 à 184 000). Elles sont souvent employées dans des secteurs peu sensibles à la crise, comme l'enseignement et la santé. Les jeunes sont moins touchés que prévu (de 78 000 à 99 000 demandeurs d'emploi entre 15 et 25 an). Selon Eurostat, le taux de chômage des jeunes s'établissait à 8,1% en juin 2010 (12% au 2eme trimestre 2010 selon le CBS). Il semble qu'ils évitent le marché du travail en poursuivant leur formation. Le taux net de participation au marché du travail des jeunes entre 15 et 25 est passé de 41,4% à 39,5%. Le taux d'emploi des travailleurs âgés était de 55% fin 2009. Le taux de chômage pour cette population s'établissait à 5,3% au 1^{er} Trimestre 2010.

- *Comment a évolué le taux de chômage de longue durée ?*

Chômeurs longue durée (supérieur à 1 an)	en % population active
2007	1,3
2008	1
2009	0,8

Source : Eurostat

⁴⁷ Rapport annuel du ministère des affaires sociales et de l'emploi *Jaarverslag SZW 2009*, mai 2010

⁴⁸ Sous réserve de l'évolution incertaine des négociations pour la formation d'un nouveau gouvernement (libéraux, chrétiens démocrates, populistes de droite), au moment de la rédaction.

⁴⁹ En raison de méthodes de calcul différentes, les chiffres nationaux du chômage sont plus défavorables que les chiffres européens ou internationaux. Pour le CBS, le taux de chômage en juillet 2010 est de 5%

Le chômage longue-durée touche particulièrement les seniors (55 à 65 ans) à 65% et les professions peu qualifiées. Près de 14 % des jeunes (15 à 25 ans) sont au chômage pendant plus d'un an.

- *Quelle est la part du chômage de longue durée (supérieur à un an), du chômage de très longue durée (supérieur à deux ans) ?*

Pas de chiffre disponible pour le chômage supérieur à 2 ans.

- *Le marché du travail est-il fluide ou caractérisé par certaines rigidités (ampleur des flux, taux de rotation de la main d'œuvre, probabilité de retour à l'emploi pour les chômeurs) ?*

Probabilité de retour à l'emploi	2008	2009
Chômeurs (%)	29,8	26,1
Chômeurs 55-64 ans (%)	14,2	11,3

Source : Ministère du travail et des affaires sociales, rapport d'évaluation du marché du travail, "Monitor Arbeidsmarkt", numéro 2, août 2010 ;

Question 2.

Quelle est l'orientation générale du dispositif de prise en charge des demandeurs d'emploi ? Sur quelle(s) prestation(s) l'accent est-il plus précisément porté ?

Les Pays-Bas ont adopté un système intégré, reposant sur le principe de « **l'emploi avant les revenus** » (en 2006). Il est caractérisé par la promotion des **politiques d'activation** centrées sur le demandeur d'emploi et le contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi, ainsi que par l'objectif prioritaire de retour à l'emploi de tous les bénéficiaires d'allocations. L'allocation des demandeurs d'emploi ou l'aide sociale peut être diminuée, voire supprimée, à défaut de recherche active d'un nouvel emploi. En pratique, il semblerait que ces sanctions soient peu appliquées.

Au bout de **six mois** de recherches infructueuses, le demandeur d'emploi doit accepter un emploi nécessitant un niveau de formation inférieur, une expérience plus courte ou offrant un salaire plus faible que le salaire de son dernier emploi avant la période de chômage. Un emploi impliquant un temps de transport plus long est également envisageable. Au bout d'**un an**, tout emploi proposé par son conseiller-emploi sera considéré comme convenable. En effet, depuis le 1^{er} juillet 2008, les demandeurs d'emploi depuis plus de 12 mois ont l'obligation d'accepter tout emploi qui pourra leur être proposé. Depuis juillet 2010, ce même principe s'applique aux offres d'emploi du secteur intérimaire.

Question 3 *Le service de prise en charge du demandeur d'emploi a-t-il fait l'objet d'évaluations ?*

Oui, le service de prise en charge du demandeur d'emploi fait régulièrement l'objet d'évaluations, notamment par le ministère du travail et des affaires sociales (Inspection du Travail et des Revenus (IWI)) ou la cour des comptes⁵⁰. Le service de réintégration des demandeurs d'emploi a récemment fait l'objet de propositions de refonte pour la réalisation d'économies, par le groupe de travail sur le

⁵⁰ Algemene Rekenkamer, "Rapport bij het Jaarverslag 2009 – Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)", 2010

chômage⁵¹, ainsi que d'une analyse approfondie par le ministère du travail lui-même, en réponse à la demande du Parlement⁵².

Est-il perçu comme efficace ?

La réorganisation de l'organisme principal de Sécurité sociale « *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* » (UWV), chargé du service public de l'emploi (retour à l'emploi et indemnisation des chômeurs), devait permettre d'améliorer la prise en charge du demandeur d'emploi. Si les études précédemment citées concluent toutes à une amélioration de la prise en charge suite à la réforme (voir question 5), le manque d'informations disponibles sur l'UWV ne permet pas encore d'évaluer précisément l'efficacité du dispositif.

Selon la Cour des Comptes, l'effectivité des services d'aide aux chômeurs n'est pas clairement établie par le Ministère de l'emploi et des affaires sociales. Elle estime notamment que l'effectivité du régime de prise en charge des chômeurs ne ressort pas des comptes annuels de l'UWV – mesure de « *bruto-effectiviteit* » soit les chances pour le demandeur d'emploi de retrouver un emploi après avoir bénéficié des services de l'UWV.

A l'initiative du ministre sortant pour l'emploi et les affaires sociales, Piet Hein Donner, **une commission a été mise en place début septembre 2010 afin de superviser les dépenses de l'UWV**, notamment en raison des dépassements de son budget réalisés en juin dernier pour l'achat des services de réintégration des chômeurs auprès de prestataires extérieurs. Elle a pour mission de conseiller la direction de l'organisme afin d'en améliorer la gestion, tout en tenant compte de son statut d'autorité administrative indépendante. En plus des mesures prises par l'UWV lui-même au cours de l'année 2010 pour l'amélioration de sa gestion, l'inspection du travail et des revenus (IWI) devrait joindre le résultat de sa propre enquête aux travaux de la commission, qui doit rendre son avis le 1^{er} décembre prochain.

Question 4 Comment est organisée l'indemnisation du chômage ? Remplir le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Questions relatives à l'indemnisation du chômage

Nombre de chômeurs enregistrés 31/12/2008 31/12/2009	304.000 379.000
Nombre de chômeurs indemnisés 31/12/2008 31/12/2009	171 000 309 000 (incl. 39 000 chômage partiel) : données UWV
Nombre de chômeurs radiés 31/12/2008 31/12/2009	262.000 325 000
Conditions d'éligibilité à l'assurance chômage	cotisation à l'assurance chômage pendant une durée minimale de 6 mois période travaillée d'au moins 26 semaines, dans les 36 semaines avant le chômage

⁵¹ Groupe de travail interministériel sur le chômage « *Op afstand van de arbeidsmarkt* », avril 2010

⁵² SEO economisch onderzoek, « *Kosten en resultaten van re-integratie* », rapport pour le ministère des affaires sociales et de l'emploi à l'attention du Parlement sur les dépenses des services publics de l'emploi, « *Uitvoeringskosten gemeenten en UWV* », juin 2010

	moins de 65 ans ⁵³				
Durée minimale et maximale d'indemnisation chômage	durée minimale d'indemnisation : 3 mois durée maximum d'indemnisation : 38 mois				
Durée moyenne d'indemnisation chômage	40 semaines (2009)				
Existence d'une allocation de solidarité à expiration des droits à indemnisation chômage (O/N) Si oui, nom et montant de l'indemnité, nombre de bénéficiaires	oui aide sociale « <i>Wet Werk en Bijstand</i> » (WWB) du service social de la commune montant mensuel calculé en fonction de l'âge et des membres du foyer (50 à 100% du salaire minimum) : - 906 € pour une personne seule - 1 166 € pour une personne âgée seule - 1 295 € pour une personne en couple nombre de bénéficiaires de l'aide sociale <table border="1"> <tr> <td>2008</td><td>2009</td></tr> <tr> <td>267 000</td><td>269 000</td></tr> </table>	2008	2009	267 000	269 000
2008	2009				
267 000	269 000				

Sources : Ministère du travail et des affaires sociales, rapport d'évaluation du marché du travail, "Monitor Arbeidsmarkt" (sur la base de données relevées par le CBS, l'UWV et le SZW), numéro 2, août 2010 ; Cebeon, « *Uitvoeringskosten gemeenten en UWV* », 17 juin 2010

Cartographie des acteurs du service public de l'emploi

Question 5 Pouvez-vous décrire le paysage institutionnel du service public de l'emploi du pays étudié ?

- *Quel est l'opérateur public principal de placement et/ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi ?*

Aux Pays-Bas, l'opérateur principal d'indemnisation et de placement des demandeurs d'emploi est l'organisme de Sécurité sociale « *Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* » (UWV). L'UWV est une autorité administrative indépendante agissant sous l'égide du ministère du travail et des affaires sociales, chargée de l'aide aux chômeurs pour la recherche d'un emploi. Elle détermine s'il y a lieu d'indemniser les chômeurs et procède au versement des allocations sociales. Outre les assurances chômage, elle gère les allocations longue maladie, le régime de l'incapacité au travail ou l'assistance aux jeunes handicapés. Elle a en outre pour mission d'aider les usagers à conserver leur emploi ou à retrouver un travail le plus vite possible. Elle gère également la procédure d'autorisation de licenciement (l'une des voies possibles à côté de la procédure juridictionnelle). En 2009, elle a ainsi reçu 60 000 demandes d'autorisation de licenciement (contre 25 000 prévues). Enfin, l'UWV gère également le dispositif d'emplois subventionnés (près de 2000 dossiers en 2009).

En effet, depuis le 1er janvier 2009, l'UWV et le centre pour l'emploi et les revenus ou « *Centrum voor Werk en Inkomen* » (CWI), ont fusionné. Le CWI était chargé auparavant d'accompagner les demandeurs d'emploi dans leurs recherches et saisi des autorisations de licenciement (en parallèle à

⁵³ Les chômeurs de 65 ans n'ont plus droit à l'allocation chômage et touchent la retraite du régime général (AOW).

la voie judiciaire devant le juge). Le CWI a été intégré au sein de l'UWV. Toutes les activités concernant l'emploi sont désormais transférées à la nouvelle division de l'UWV appelée « UWV WERKbedrijf » dont les agences se situent sur tout le territoire. **L'UWV WERKbedrijf est la division de l'UWV chargée de l'emploi et de la ré-intégration.** Elle englobe à la fois les activités de l'ancien CWI mais aussi les activités de ré-intégration de l'UWV. Elle définit les besoins individuels des chômeurs et mobilise les acteurs compétents pour assurer leur accompagnement en aval. Cette fusion vise à renforcer l'UWV et à faciliter les démarches des usagers. Dorénavant, ils peuvent s'adresser à une seule organisation avec un seul guichet et un interlocuteur fixe, le « *werkcoach* », un conseiller-emploi, qui assure un suivi personnalisé de la recherche d'emploi. C'est un interlocuteur unique, propre à chaque usager.

L'UWV a donc un champ plus large que le Pôle emploi en France, avec un rôle de gestion des différentes allocations liées au travail (assurance chômage, il verse les allocations liées au régime d'incapacité du travail et des congés de maladie de longue durée) et d'une manière générale de la gestion de toutes les données personnelles des employés travaillant aux Pays-Bas relatives au travail (l'historique salarial) et aux assurances sociales en lien avec le service des impôts néerlandais, « *Belastingdienst* ». L'UWV Werkbedrijf travaille en partenariat avec divers acteurs pour assurer l'ensemble de ses fonctions.

- ***Existe-t-il d'autres acteurs au niveau national ou local, assurant la prise en charge des demandeurs d'emploi, la prospection et l'animation du marché du travail, la lutte contre le chômage ? Quels liens entretiennent-ils avec l'opérateur principal (indépendance, co-traitance, sous-traitance) ?***

Ces différents acteurs sont souvent présents dans les locaux même de l'UWV Werkbedrijf, appelés « *Werkplein* », ce qui permet d'offrir un seul point d'entrée pour le demandeur d'emploi :

a. les communes

Lorsque la période d'allocation prend fin, l'usager qui n'a pas encore retrouvé un emploi peut faire la demande d'une aide sociale « *bijstandsuitkering* » au service social de la commune ou directement auprès de son agence UWV WERKbedrijf. Dans ce cas, la commune et l'UWV WERKbedrijf aident ensemble l'usager dans sa recherche d'un emploi. **La commune dispose d'un guichet dans 95 agences sur 127, ce qui offre au demandeur d'emploi un service intégral.**

b. les agences d'intérim

C'est le conseiller-emploi qui oriente le demandeur d'emploi sur les offres qui correspondent à son profil. Il peut lui proposer des offres d'emploi transmises à l'UWV WERKbedrijf directement par les employeurs ou bien via les bureaux d'intérim.

c. les bureaux privés de réintégration et autres

L'agence pour l'emploi néerlandaise fait appel aux bureaux privés de réintégration pour fournir l'aide au retour à l'emploi des chômeurs. Mais aussi à divers acteurs de la réintégration professionnelle, tels que les organisations patronales et syndicales, les associations de branche ou divers organismes du secteur des soins ou de l'enseignement.

d. les centres de mobilité

Les « centres de mobilité » créés en réaction à la crise, afin de créer un **trajet direct « de l'emploi vers l'emploi »** (*werk naar werk*), accompagnent les salariés licenciés ou menacés de licenciement dans leur recherche d'emploi. Ils ont un rôle préventif : prévenir les licenciements collectifs et faciliter la reconversion ou l'embauche temporaire des salariés concernés par des projets de licenciements collectifs. Depuis mars 2009, **33 centres de mobilité** ont été mis en place au sein des

bureaux du service public de l'emploi. Il s'agit de **partenariats public-privé** organisés à l'échelle régionale et reliés aux agences de l'UWV WERKbedrijf. Ils rassemblent les autorités publiques, les communes, les agences d'intérim et les centres de formation régionaux, et peuvent comprendre également les sociétés privées de réintégration, les provinces, les organisations patronales et syndicales, les chambres de commerce et le secteur associatif, afin de trouver un remplacement de la manière la plus rapide et la plus efficace possible. Selon le ministère des affaires sociales et du travail, en 2009, **13 000** salariés menacés de licenciement ont retrouvé un travail directement et **95 000** ont retrouvé un travail dans les 3 mois après leur licenciement. La plupart des projets se situent dans les secteurs de **l'industrie (34%), des services (17%) et de la construction (14%)**.

Question 6 *Pour chacun des opérateurs cités dans la question 5, indiquer :*

- *leur budget global pour 2010 ;*
- *leurs effectifs au 31 décembre 2009 ;*
- *le nombre de demandeurs d'emploi pris en charge ;*
- *leurs missions.*

Tableau 2 : Acteurs et moyens alloués au service public de l'emploi

Nom de l'opérateur	Statut juridique	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €)	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009	Effectifs totaux	Missions réalisées (oui/non) – Services provided (yes/no)							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi	Prestations de formation	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle)	Indemnisation chômage	Versement /suivi de minima sociaux	Prospection des offres d'emploi	Collecte des cotisations chômage	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.)
UWV	autorité administrative indépendante sous l'égide du ministère du travail et des affaires sociales	2 Mds € dont 1,5 Mds € de personnel (sur 21 Mds € de budget total)	676 800 clients * dont : 254 000 personnes ayant retrouvé un emploi * 309 400 bénéficiaires de l'allocation chômage WW (dont 39 500 en chômage partiel)	20 931 (17 812 fte) fin 2009	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Oui

Nom de l'opérateur	Statut juridique	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €)	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009	Effectifs totaux	Missions réalisées (oui/non) – Services provided (yes/no)							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi	Prestations de formation	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle)	Indemnisation chômage	Versement /suivi de minima sociaux	Prospection des offres d'emploi	Collecte des cotisations chômage	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.)
Commune	Collectivité publique	2 Mds € (dont 1,5mds pour les trajets et les allocations et 0,5mds en couts de fonctionnement yc l'achat de prestations externes)	290 000 bénéficiaires de l'aide sociale WWB	n.d.	Non	Oui	Oui	non	oui	Oui	Non	Non

Sources : UWV Rapport annuel, *Jaarverslag UWV 2009* ; Ministère SZW ; CBS

* Ce chiffre diffère de celui du CBS en comptant des personnes qui ne sont pas formellement au chômage mais contactent les services de l'UWV pour information, ainsi que les personnes relevant des régimes d'incapacité et longue maladie.

Des deux récentes études commanditées par le Ministère des affaires sociales pour tenter de mesurer le cout et l'efficacité du dispositif public d'aide à l'emploi partagé entre l'UWV et les communes (rapport SEO « kosten en resultaten van re-integratie » juin 2010, rapport Cebeon « couts d'exécution des communes et de l'UWV »), il ressort les éléments suivants :

deux ans après la prise en charge d'un demandeur d'emploi, 60% des « clients » retrouvent un travail.

La réintégration est plus rapide pour les personnes recourant aux services de l'UWV : 40% après un an, 30% pour ceux relevant de l'aide sociale gérée par les communes (chiffres 2008). Ces différences s'expliquent notamment par les spécificités de la population prise en charge.

Les couts liés à la prise en charge par l'UWV seraient, selon cette enquête de 400 M euros (chiffres 2008), recouvrant les dépenses en conseillers emploi et les couts de fonctionnement (non compris les allocations versées). Les consultants notent qu'en l'absence d'une comptabilité analytique, il est quasi impossible de

reconstituer les couts liés à l'accompagnement selon les prestations ou les régimes. Néanmoins, le cout moyen d'un trajet suivi par un conseiller emploi s'élèverait à 2500 euros. Le cout d'un emploi subventionné (souvent mis en place par les commune serait de l'ordre de 25 000 euros par emploi et par an).

Caractéristiques de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi (missions de placement et/ou indemnisation)

La troisième partie du questionnaire se concentre sur l'opérateur public principal (ou les opérateurs publics principaux), pour en étudier la répartition des moyens en fonction des différentes missions assurées, le recours éventuel à la sous-traitance ou à la co-traitance, le processus de prise en charge des demandeurs d'emploi, ainsi que les inflexions récentes du marché du travail qui ont pu affecter le fonctionnement de l'opérateur principal.

Organisation de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

Question 7 Quelle est l'organisation territoriale du principal opérateur ? De combien d'agences dédiées à l'accueil du public dispose-t-il ?

L'UWV WERKbedrijf dispose d'un réseau de **127** agences dédiées à l'aide la recherche d'un emploi. En outre l'UWV dispose de **27** agences pour ses autres services ; dont 17 agences dédiées aux services administratifs. Le siège de l'UWV est situé à Amsterdam.

Question 8 L'opérateur principal a-t-il connu une réorganisation ou une réforme structurelle récente (fusion des activités de placement et d'indemnisation, réorganisation du maillage territorial, politique d'externalisation de prestations, etc.)? quelles en ont été les principales caractéristiques ? quelles en ont été les conséquences au sein de l'opérateur, notamment en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines ?

a. Fusion des organismes d'indemnisation et de placement

Oui, le service public de l'emploi a connu **une réorganisation majeure en 2009** : la fusion des organismes d'indemnisation et de placement des demandeurs d'emploi. Depuis le 1^{er} janvier 2009 l'UWV et le Centre pour l'Emploi et l'Indemnisation ou « *Centrum voor Werk en Inkomen* » (CWI) ont fusionné. Le CWI, intégré au sein de l'UWV, était chargé auparavant d'accompagner les demandeurs d'emploi dans leurs recherches. Toutes les activités concernant **l'emploi et la réintégration** sont désormais transférées à **la nouvelle division de l'UWV appelée UWV WERKbedrijf** dont les agences se situent sur tout le territoire. Elle définit les besoins individuels des chômeurs et mobilise les acteurs compétents pour assurer leur accompagnement en aval.

La fusion devrait conduire à la **fermeture de 30 agences sur la période 2010-2011**, pour une économie d'environ **9 millions d'euros**. Selon le gouvernement, cette fusion devrait générer au total une **économie de 127 millions d'euros d'ici 2012**.

Selon l'UWV, le nombre d'employés de l'organisme qui n'avait cessé de baisser sur la période 2003-2008, a augmenté pour la première fois en 2009, principalement en raison de la fusion. Les systèmes de gestion des ressources humaines ont fusionné, les conditions de travail ont été harmonisées (notamment fusion des systèmes de retraite). Par ailleurs, l'UWV a temporairement embauché du personnel supplémentaire (2 873 sur les 20 931 salariés au total) afin de faire face à l'afflux de chômeurs amené par la crise. En raison de la forte proportion de travail à temps partiel, le nombre de fte est plus important que le nombre d'emplois créés.

Après la fusion, la superficie des 196 locaux de l'organisme était de 561 000 m² début 2009. Fin 2009, l'organisme dispose encore de **188 locaux pour un total de 515 700 m²** (en location ou en propriété). L'espace nécessaire à l'arrivée des nouveaux employés pour faire face à la crise n'a pas permis d'atteindre le but de réduction de la superficie du plan pluriannuel, pour l'année 2009 (seulement 23 600 m² sur les 37 300 m² projetés). L'organisme prévoit de réduire la surface disponible par fte dans les prochaines années en développant les possibilités de postes de travail mobiles (*flexplekken*).

Réductions budgétaires depuis 2006	450 millions d'euros ⁵⁴
Diminution du budget de fonctionnement	115,6 millions d'euros soit seulement 8,8% du budget total de l'organisme (contre 9,5% en 2008 et 10,1% en 2007)
Réduction de personnel de 2003 à 2008	8 016 (6 813 fte)
Augmentation de personnel en 2009	1 327 (1 398 fte)
Nombre d'employés fin 2009	20 931 (17 812 fte)

Source : UWV, Rapport annuel, *Jaarverslag UWV 2009*

b. Externalisation des prestations

Par ailleurs, le système d'accompagnement des chômeurs repose sur une politique **d'externalisation des prestations** (bilan de compétences, ateliers de préparation aux entretiens d'embauche, formations, cabinets de recrutement...).

Depuis 2008, l'UWV externalise essentiellement les **services de réintégration** (dont les trajets complets de réintégration individuels « IRO »). L'UWV a contracté **105 700 « trajets de réintégration »**, soit 65 % de plus qu'en 2008.

Ces services sont proposés aux chômeurs, mais aussi aux salariés en incapacité (27 800). L'augmentation du nombre de chômeurs en 2009 (77 900 contre à peine 39 300 en 2008) a toutefois conduit l'UWV, avec un budget limité, à réduire l'externalisation des services d'aide à la réinsertion des demandeurs d'emploi (voir question 3). L'effectivité de ces services s'en est d'ailleurs trouvée réduite (moins 26% de personnes ayant retrouvé un emploi par rapport à 2008). Les **trajets complets de réintégration individuels « IRO »** permettent à l'usager de définir lui-même son trajet de retour à l'emploi et de choisir ses prestataires. 35 900 personnes en 2009 ont pu en bénéficier (54% de plus qu'en 2008), avec un taux de retour vers l'emploi de 46%.

L'UWV externalise également ses **services de formation** (9 700 formations de 2 mois max. à hauteur de 2000 €/ formation, en 2009), avec environ 70% d'obtention d'un diplôme pour les 21 400 chômeurs bénéficiaires (soit 2 x plus qu'en 2008).

Question 9 *Quels impacts (en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines) ont eu les politiques récentes de lutte contre le chômage sur l'opérateur principal de placement, notamment :*

- *la création ou la modification des prestations et des parcours de prise en charge ;*

L'UWV a pris en charge l'exécution de mesures spécifiques mises en place par le gouvernement (700 M d'euros), entre 2009 et 2011, pour faire face à la crise sur le marché du travail. L'application des mesures a impliqué un travail de communication auprès des employeurs.

- **Le bonus de formation (253 demandes en 2009, 72 nouvelles demandes jusqu'en avril 2010 ; budget de 72 millions d'euros** vise à encourager les employeurs à former leurs salariés, par la prise en charge par l'Etat de la moitié des frais de formation. L'autre moitié reste donc à la charge de l'employeur. Un plafond de 2500 € de bonus par salarié a été fixé.
- La mesure temporaire de **chômage partiel (2008-2010), qui a connu deux formes successives : « Werktijdkorting » entre le 1^{er} décembre 2008 et le 1^{er} avril 2009, et le « Deeltijd WW » en vigueur jusqu'à fin 2010.** Ces deux dispositifs ont permis à environ **100 000 salariés** menacés de licenciement de conserver leur emploi sur la période en touchant une allocation chômage (respectivement 130 M euros et 173 millions d'euros) versée par l'UWV directement à l'employeur, en échange d'une formation ou d'un détachement auprès d'une autre entreprise.
- En 2009, l'UWV a aidé **58 000 jeunes (15-25 ans)** à trouver un emploi, en particulier grâce au **plan de lutte contre le chômage des jeunes (250 millions d'euros)**. Il vise à encourager les

⁵⁴ Perspectives d'économies de fonctionnement sur la période 2002 (naissance de l'UWV) – 2013 : environ 1 Mds€

jeunes à poursuivre leurs études et à les accompagner plus activement vers l'emploi. Les 33 centres d'emploi régionaux, regroupant toutes les organisations sur le terrain de l'enseignement et du marché du travail, sont au cœur de la mise en œuvre de ce plan d'action.

- Le **programme « school ex »** (environ 100 millions d'euros) vise à encourager 10 000 jeunes à poursuivre leurs études (school ex pour « exit » ou « extension »), et à renforcer la coordination entre le marché du travail et les établissements scolaires dans les régions. Sur les **6 700 jeunes** effectivement contactés par l'UWV, 1 300 se sont inscrits auprès de l'UWV Werkbedrijf : 410 jeunes ont trouvé un emploi, 240 ont obtenu l'aide sociale des communes et 60 ont pu poursuivre une formation.
- L'UWV a bénéficié de 10 millions d'euros pour le « **matching** » des capacités des jeunes demandeurs d'emploi aux offres des employeurs, en renforçant la formation et la reconnaissance de l'expérience professionnelle. L'organisme a notamment embauché près de 200 jeunes comme « coach junior » au sein de ses services. L'UWV a porté l'accent sur les jeunes ayant le plus de difficultés à trouver un emploi, par exemple à cause d'un handicap ou les jeunes issus de l'immigration.
- Le programme régional d'action contre le chômage des jeunes (153 millions d'euros) a permis de placer **100 jeunes** en stage pour une durée de 2 ans, notamment auprès de la division UWV Werkbedrijf. **10 000 accords** avec les branches ont pu être signés en 2009 pour la mise à disposition de places de stage par les entreprises au cours des 2 prochaines années.
- Enfin, l'UWV Werkbedrijf a reconduit **65 000 chômeurs de plus de 45 ans** vers l'emploi, en 2009, **avec le projet « Talent 45-plus »**. En 2010, la division d'aide au retour à l'emploi de l'UWV mettra en place un projet similaire à destination des chômeurs de plus de 55 ans.

- *le recrutement d'effectifs (préciser le nombre de collaborateurs embauchés) ;*

Face à l'arrivée massive des chômeurs en 2009, l'UWV a bénéficié d'une aide budgétaire supplémentaire du ministère du travail et des affaires sociales afin d'embaucher **plus de personnel (650 conseillers-emploi** embauchés en 2009 et augmentation du **personnel chargé de l'indemnisation**, mise en place de **groupes d'accueil des entrants** dans l'allocation chômage), de mettre en place les **centres de mobilité (870 projets d'embauche** en cours à l'initiative des employeurs fin 2009, dont 763 visent à un remplacement de personnel et 107 visent à l'embauche ; environ ¼ des projets a déjà abouti) et de chercher à obtenir et à remplir le plus d'offres d'emploi possible en investissant dans **l'amélioration des compétences de ses employés et de leur connaissance du marché du travail** (en particulier régional) dans le but de mieux adapter l'offre à la demande.

- *le recours à la sous-traitance pour faire face à l'augmentation des demandeurs d'emploi.*

La crise a conduit l'UWV en collaboration avec différents partenaires à créer les centres de mobilité (voir question 5). L'UWV a en outre été confronté à des difficultés de financement de sa politique d'externalisation (voir question 8).

Par ailleurs, les demandeurs d'emploi peuvent améliorer leurs chances de trouver un emploi en s'adressant au **conseiller indépendant du travail**⁵⁵ au sein des agences de l'UWV WERKbedrijf. Celui-ci leur fournit informations et indications d'orientation gratuitement et indépendamment de l'UWV WERKbedrijf. Les demandeurs d'emploi ont la liberté de suivre ou non ses avis, sans conséquence pour leurs allocations. Lancé en juillet 2004, le projet a été prolongé plusieurs fois par le ministère du travail et des affaires sociales et devrait prendre fin à la fin de l'année 2010. Cependant, une pétition rassemblant plus de 15 000 signataires a été envoyée au parlement le 8 décembre 2009 pour demander sa prolongation.

⁵⁵ Voir le site internet : www.onafhankelijkarbeidsadviseur.nl

Enfin, les Pays-Bas favorisent l'émergence d'**initiatives locales**. On peut citer l'exemple du « centre de transfert » mis en place par les employeurs face à la crise, dans la ville d'Hardenberg (province d'Overijssel). Les employés licenciés sont temporairement orientés vers un nouvel emploi ou vers une formation continue en vue de leur « reconversion », tout en maintenant le contact avec leur ancien employeur afin de pouvoir retrouver leur emploi dès que possible. Le ministère du travail et des affaires sociales réfléchit à un moyen d'étendre ce système au niveau national en adaptant les règles régissant l'allocation chômage.

Données sur l'activité de l'opérateur principal

Question 10 Pourriez-vous remplir le tableau 3 suivant sur les données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi ?

Tableau 3 : Données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi en 2008 et 2009

	2008	2009
Nombre d'entretiens réalisés avec les demandeurs d'emploi inscrits	pas de données disponibles (avant restructuration)	1,5 millions de clients reçus 8,7 millions d'appels reçus (20% de + qu'en 2008), dont 91% traités
Nombre d'offres d'emploi mises à disposition des demandeurs d'emploi	656 100	602 800
Nombre de conseillers ou d'agents chargés du suivi et du conseil aux demandeurs d'emploi	Nombre total d'employés de l'UWV (pas de données disponibles sur le nombre d'agents chargés du suivi et du conseil aux demandeurs d'emploi) :	Nombre total d'employés de l'UWV : 20 931 (17 812 fte) Une augmentation du budget de 140 millions d'euros par le ministère SZW a permis d'augmenter le personnel de : + 1.325 fte consacrés à l'indemnisation du chômage + 800 fte consacrés à l'aide à la recherche d'un emploi (principalement à la fonction de conseiller-emploi) + 180 fte attribués aux centres d'appel

Source : UWV Rapport annuel, *Jaarverslag UWV 2009*

Allocation des ressources de l'opérateur principal

Question 11 L'opérateur principal dispose-t-il d'outils de contrôle de gestion, de comptabilité analytique ou d'enquête-temps, permettant de détailler l'allocation des moyens disponibles par type de mission ou par prestation ? Quels sont ces outils ?

En raison de la fusion récente des organismes d'indemnisation et de placement (2009), aucune information sur de tels outils ou de telles données n'est encore disponible.

Question 12 À partir des informations disponibles, pouvez-vous détailler la répartition des moyens budgétaires et humains en fonction des différentes missions assurées par cet opérateur ? Si les

activités de placement et d'indemnisation sont exercées par des opérateurs distincts, remplir le tableau pour chaque opérateur.

Tableau 4 : Moyens alloués aux missions de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

Mission Activity	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible) Expenditure in 2009 (€)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein) Staff number /Full-time equivalent staff number on 31 December 2009	Dépense de sous-traitance ou de co-traitance en 2009 (€) Out-sourcing or contracting-out expenditure in 2009 (€)
Prestations aux demandeurs d'emploi			
Inscription et suivi administratif du demandeur d'emploi (<i>frais de gestion</i>)	-	Division UWV Werkbedrijf : 5 149 fte	-
Accompagnement et conseil au demandeur d'emploi, notamment au travers d'entretiens	-		-
Fourniture de prestations individuelles liées à l'orientation ou la formation	-		-
Indemnisation du demandeur d'emploi	-	Division Uitkering : 2 988 fte	-
Prestations aux actifs en emploi			
Formation professionnelle	-	-	-
Réorientation – suivi anticipé avant perte d'emploi	-	-	-
Prestations aux entreprises			
Prospection des offres d'emploi	-	-	-
Collecte – recouvrement des cotisations chômage	-	-	-
Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.)	-	-	-
Aide financière aux entreprises	-	-	-
Autres missions			
Versement / suivi de minima sociaux	-	-	-

Source : * SEO Economisch Onderzoek, rapport sur les coûts et l'effectivité des trajets de réintégration, 2010 ; UWV, Rapport annuel, Jaarverslag UWV 2009

Selon le rapport annuel de l'UWV, 150 M euros ont été dépensés en externalisation pour l'accompagnement des chômeurs (pas de données disponibles par type de prestations). Selon ce même rapport, les coûts de gestion des allocations ont diminué entre 2008 et 2009 (passant de 9,4% à 8,8% des montants versés). Des enquêtes sur la satisfaction des clients (allocataires, chômeurs, et employeurs) sont menées 3 fois par an au niveau régional et national. L'UWV a entrepris une démarche client et de simplification administrative, avec notamment la certification de certains de ses

services (centre d'appel...) et le recours systématique à la dématérialisation des documents (dossiers électroniques notamment).

Description du parcours-type de prise en charge du demandeur d'emploi –Standard process of service delivery for jobseekers

Question 13 *Pourriez-vous décrire le parcours-type (le plus fréquemment utilisé) de prise en charge d'un demandeur d'emploi mis en œuvre par l'opérateur principal, en précisant pour chaque phase :*

- *le type de prestations d'accompagnement et de conseil (bilan de compétences, entretiens à intervalle régulier, parcours de formation, contrat aidé, etc.) ;*
- *le canal utilisé (internet, téléphone, entretien physique) ;*
- *la durée et la fréquence de l'entretien, le cas échéant ;*
- *le type d'intervenant dans la prestation d'accompagnement (conseiller, conseiller personnel, prestataire extérieur, etc.).*

Vous pouvez vous appuyer sur le tableau 4.

La démarche d'inscription auprès de l'organisme d'assurance chômage incombe au demandeur d'emploi.

Le parcours type du demandeur d'emploi :

- Le 1^{er} jour de la période sans emploi au plus tard, l'utilisateur licencié doit **s'inscrire et faire la demande d'une allocation chômage (« WW-uitkering »)** en ligne à l'aide d'un formulaire digital avec accusé réception, ou auprès d'une agence de l'UWV WERKbedrijf.
- Le 2^{ème} jour de la période sans emploi, il doit prendre **rendez-vous avec son conseiller-emploi ou « werkcoach »**.
- **Une semaine au plus tard** après réception de sa demande, l'UWV appelle l'utilisateur pour obtenir des informations complémentaires concernant son inscription et/ou sa demande d'allocation.
- Dans un délai de **4 semaines maximum**, l'UWV prend la décision d'attribuer une allocation et procède au versement des allocations.

Les chômeurs sont incités à rechercher la voie la plus courte vers l'emploi, notamment par des contrôles réguliers de l'UWV WERKbedrijf sur le déroulement de leurs recherches :

- Le conseiller-emploi **contrôle** la situation du demandeur d'emploi au plus tard **trois mois** après son inscription. Il évalue également la qualité du soutien fourni par l'UWV WERKbedrijf avant de fixer un **nouvel entretien de suivi dans la seconde période** de recherche.
- Au bout de **six mois** de recherches infructueuses, le demandeur d'emploi doit accepter un emploi nécessitant un niveau de formation inférieur, une expérience plus courte ou offrant un salaire plus faible que le salaire de son dernier emploi avant la période de chômage. Un emploi impliquant un temps de transport plus long est également envisageable.
- Au bout d'**un an**, tout emploi proposé par le coach sera considéré comme convenable. En effet, depuis le 1^{er} juillet 2008, les demandeurs d'emploi depuis plus de 12 mois ont l'obligation d'accepter tout emploi qui pourra leur être proposé.

Si le chômeur ne respecte pas ses obligations, l'organisme de l'assurance chômage peut le sanctionner en diminuant, voire en supprimant son allocation. De même, l'utilisateur qui bénéficie de l'aide sociale a le devoir de coopérer avec sa commune dans la recherche d'un emploi. A défaut de coopération, il peut être sanctionné par la diminution, voire la suppression de son allocation. En pratique, il semblerait que ces sanctions soient peu appliquées.

L'utilisation des nouvelles technologies :

La **signature digitale** sur internet, « DigiD » permet à l'utilisateur d'effectuer la plupart de ses démarches en ligne grâce au service « werkm@p » relié aux agences de l'UWV WERKbedrijf. L'utilisateur peut créer un compte personnel « Mijn UWV » où il :

- planifie et conserve ses informations concernant sa recherche d'emploi ;
- établit un réseau en conservant les informations des personnes contactées au cours de ses recherches ;
- conserve ses documents.

Ce service permet également aux usagers bénéficiant d'une **allocation** de communiquer par la voie digitale avec leurs interlocuteurs de l'UWV WERKbedrijf, de l'UWV ou de la commune. Cependant, toutes les agences de l'UWV WERKbedrijf ne sont pas encore reliées au service, qui devrait être accessible à tous les usagers dans le courant de l'année 2010. Un guide d'utilisation est mis à leur disposition sur le site de l'UWV WERKbedrijf.

Les informations et les services proposés par l'UWV sont accessibles sur internet et sous forme de brochures à télécharger gratuitement.

- Le site internet de l'UWV, www.uwv.nl, offre des informations générales aux usagers sur le versement des allocations ainsi que sur ses autres fonctions comme par exemple la réintégration vers l'emploi des demandeurs d'emploi en incapacité ou bien le calcul de leur indemnisation⁵⁶.
- Sur son site internet, www.werk.nl, l'UWV WERKbedrijf met à la disposition des usagers des informations utiles à la recherche d'un emploi : conseils sur la candidature, tests de compétences ainsi qu'un outil de profilage en ligne, le « kansverkenner », qui mesure la probabilité de retour à l'emploi des usagers. Le site propose aussi une bourse de l'emploi ainsi qu'une cv-thèque accessible aux employeurs afin que ceux-ci puissent entrer en contact avec les demandeurs d'emploi par le biais des agences de l'UWV WERKbedrijf.

Tableau 5 : Description chronologique du parcours générique/de droit commun de prise en charge d'un demandeur d'emploi

N° étape	Date	Prestations (orientation, indemnisation, accompagnement, formation, etc.)	Canaux utilisés et pondération (% téléphone, % Internet, % accueil physique, etc.)	Fréquence et/ou durée des entretiens d'accompagnement (notamment du premier entretien de diagnostic)	Intervenant pour l'accompagnement	Commentaire
1	J +1 jour	Le demandeur d'emploi procède à son inscription (et fait la demande d'une allocation chômage)	Internet ou Agence	-	Agent de l'UWV	-
2	J +2 jours	Il prend rendez-vous avec le conseiller-emploi	Agence, Internet, Téléphone	-	Conseiller-emploi	-

⁵⁶ Des informations complémentaires sont disponibles sur le site partenaire de l'UWV, www.blikopwerk.nl.

3	J + 1 semaine	L'UWV appelle l'utilisateur pour obtenir des informations complémentaires concernant son inscription ou sa demande d'allocation.	Téléphone	-	Conseiller téléphonique d'accueil	-
4	J + 1 mois	L'UWV prend la décision d'attribuer une allocation et procède au versement des allocations.	-	-	Agent de l'UWV	-
5	J+ 3 mois	Le conseiller-emploi contrôle la situation du demandeur d'emploi. Il évalue la qualité du soutien fourni par l'UWV WERKbedrijf avant de fixer un nouvel entretien de suivi.	Agence	-	Conseiller-emploi	-
	J + 6 mois	Deuxième entretien de suivi avec le conseiller-emploi(dans la seconde période de recherche).	Agence	-	Conseiller-emploi	-

Question 14 *Parallèlement au parcours-type décrit ci-dessus, des parcours spécifiques sont-ils prévus pour certains publics (jeunes, seniors, etc.) ? Des aménagements au parcours de droit commun sont-ils envisagés ? A partir de quelle date ? Qui les prend en charge ?*

Le demandeur d'emploi procède à ses **recherches de manière autonome avec l'assistance de son conseiller-emploi**. Celui-ci oriente le demandeur d'emploi sur les offres qui correspondent à son profil. Il peut lui proposer des offres d'emploi transmises à l'UWV WERKbedrijf directement par les employeurs ou bien via les bureaux d'intérim. Il établit avec le demandeur d'emploi l'aide qu'il pourra lui proposer, lors de son premier entretien. **L'aide varie en fonction du profil de chaque demandeur d'emploi**. La recherche reste cependant de la responsabilité propre du demandeur d'emploi.

- **Intermédiaire avec les entreprises** : il peut par exemple obtenir un placement à l'essai auprès d'une entreprise (pendant 3 mois au plus, l'allocation chômage est maintenue).
- **Tests de compétences** : il peut proposer des tests au demandeur d'emploi afin de l'aider à découvrir ses domaines de compétence et de l'aider à mieux orienter ses recherches.
- **Ateliers collectifs d'aide à la recherche d'emploi** : il lui propose de participer à des ateliers destinés à améliorer ses techniques de recherche (le plus souvent auprès de prestataires externes) : apprendre aux demandeurs d'emploi à chercher des annonces dans la presse et sur

Internet, à rédiger un CV et une lettre de candidature, à se présenter au cours d'un entretien d'embauche, à mieux définir un projet professionnel, etc...

- **Une formation complémentaire** : il peut proposer au demandeur d'emploi une prise en charge de sa formation si elle est nécessaire pour une nouvelle orientation dans ses recherches.
- Un trajet complet de **réintégration** avec l'aide de sociétés privées de réintégration.
- L'aide à la **création d'une entreprise**.

L'UWV WERKbedrijf propose en outre **des informations et des services personnalisés en fonction du profil spécifique des demandeurs d'emploi**, entre autres :

- **les chômeurs de plus de 45 ans** : le projet « *Talent 45-plus* » vise à aider les chômeurs de plus de 45 ans à retrouver un emploi en les dirigeant notamment vers l'entrepreneuriat indépendant ou le travail bénévole. Les expérimentations menées en 2007-2008 ont donné de bons résultats : au lieu des 30 000 chômeurs initialement visés, ce sont en fait **60 000 chômeurs qui ont retrouvé un emploi**. Selon les estimations de l'UWV, il devrait s'agir au total de 85 000 personnes pour la période 2006-2009 ; à Rotterdam, un service spécifique est proposé à titre expérimental aux chômeurs de plus de 45 ans, qui leur permet de s'entraîner aux candidatures par speed-dating et vidéo ;
- **les « allochtones », personnes issues de l'immigration**, trouvent des conseils visant à leur bonne intégration comme l'apprentissage du néerlandais ou la reconnaissance de leurs diplômes étrangers ;
- **les jeunes** peuvent s'orienter à l'aide de tests de compétences, un « atlas des compétences » leur indique ensuite les professions correspondantes ;
- les personnes qui souhaitent reprendre un travail après une **interruption de longue durée** (par exemple pour l'exercice d'une autre profession ou l'éducation des enfants) ;
- **les réfugiés** ;
- **les personnes avec un handicap**.

SUÈDE

Contexte : Présentation du service public de l'emploi

Q 1-Quelle est la situation du marché du travail national ? Comment a évolué le taux de chômage dans les trois dernières années ? Comment a évolué le taux de chômage de longue durée ? Quelle est la part du chômage de longue durée (supérieur à un an), du chômage de très longue durée (supérieur à deux ans) ? Le marché du travail est-il fluide ou caractérisé par certaines rigidités (ampleur des flux, taux de rotation de la main d'œuvre, probabilité de retour à l'emploi pour les chômeurs) ?

La Suède se singularise en Europe par une importante mobilisation au travail de la population d'âge actif et notamment des plus de 55 ans. Tant par le taux d'activité que par celui d'emploi, elle se situe dans le peloton de tête des performances européennes, atteignant d'ores et déjà les objectifs de Lisbonne et de Stockholm.

Plus concrètement, le taux d'emploi de la population des 15-64 ans était parmi le plus élevé de l'UE27 en 2009, 72,2% contre 64,4% en moyenne pour les pays de la zone. Deux éléments contribuent à ce niveau exceptionnel :

- d'une part, le taux d'activité des femmes de 70,2% (moyenne de l'UE27: 58,6%) contre 74,2% pour les hommes (70,7% UE27);
- d'autre part le maintien du taux d'activité des plus de 55-64 ans qui se situe à 70% (moyenne de l'UE27: 46%).

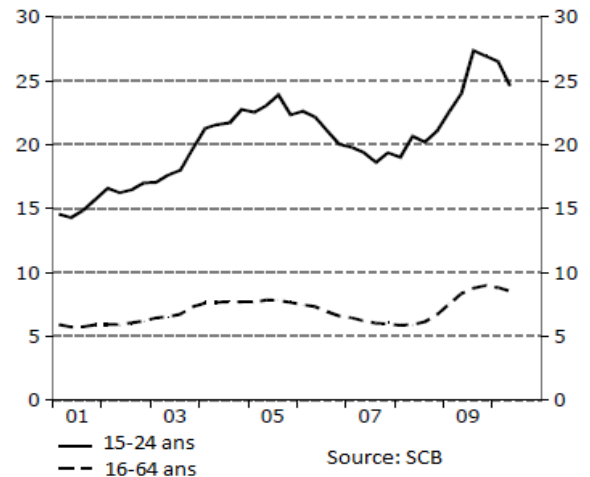
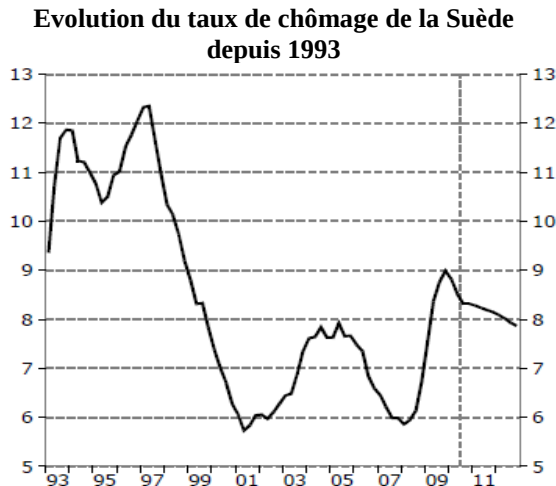
L'âge moyen de cessation d'activité est également parmi les plus élevés de l'ensemble des pays de l'UE27, 63,8 ans en 2008 contre 61,4 ans en moyenne européenne pour les pays de la zone. Il est intéressant de noter que le taux d'activité des personnes de 65-74 ans atteint 12,5% en 2009.

Toutefois, malgré des statistiques sur l'emploi qui restent dans l'ensemble enviables pour la plupart des pays de l'UE, la situation du marché du travail est très tributaire du commerce extérieur et des fluctuations conjoncturelles internationales. Ainsi, la croissance du PIB, qui avait plongé de 5,1% en 2009, devrait augmenter de plus de 4% cette année et de l'ordre de 3% en 2011.

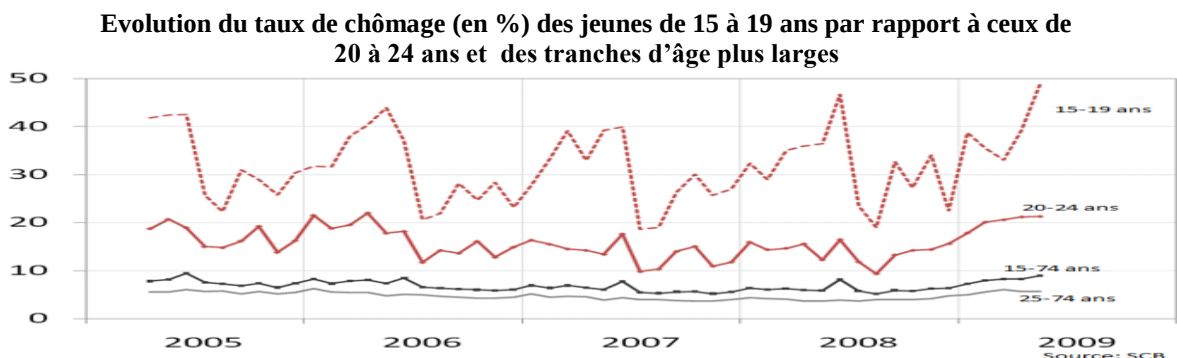
Cette volatilité a, bien entendu, également un impact sur l'évolution du chômage (cf graphique ci-après) qui, selon les définitions de BIT/Eurostat, est passé de 6,1% en 2007 à 8,8% en 2009 puis à 8,5% selon les derniers chiffres disponibles pour juillet 2010 (valeur corrigée des variations saisonnières), soit un niveau en-dessous de la moyenne des pays de l'UE27 (9,6%). Selon les chiffres provisoires de l'Office suédois de statistiques (SCB) le chômage serait même de 8,2% fin août 2010.

En termes de prévisions, l'Institut de la Conjoncture, agence sous tutelle du ministère suédois des Finances, table sur un taux de chômage de 8,2% en moyenne annuelle sur 2011 puis de 8% en 2012.

Comme le montre le graphique ci-après, le talon d'Achille reste le taux de chômage des jeunes (15 à 24 ans) qui est passé de 15% en 2000 à plus de 25% en 2009, même s'il est à relativiser en raison du nombre d'étudiants à temps plein qui cherchent du travail (cf. page 8).



Evolution du chômage des jeunes depuis 2000



Le niveau du chômage de longue durée (qui correspond à plus de 6 mois en Suède), représentait en 2009 environ 30% de la totalité des personnes sans emplois, contre 26% en 2008 et 27% en 2007. Selon les derniers chiffres qui affichent la situation en juillet 2010, 35% des chômeurs enregistrés seraient dans cette catégorie. La part des chômeurs de très longue durée (1 an selon la définition suédoise) représentait 14,3% en 2009, 13,8% en 2008 et 14,3% en 2007. Selon nos interlocuteurs il n'est pas possible de communiquer des statistiques sur le nombre de personnes qui ont été sans emplois pendant plus de 2 ans.

Enfin, le marché du travail suédois se caractérise également par l'une des plus fortes proportions d'emploi à temps partiel (plus de 26%), qui concerne essentiellement les femmes. En revanche, la proportion de salariés sous contrat à durée déterminée (personnes âgées de plus de 15 ans) est en ligne avec la moyenne de l'UE27.

En terme de taux de rotation, il convient de souligner qu'il n'existe pas de statut de fonctionnaire, ni de « corps » comme en France, ce qui encourage les salariés à envisager une carrière qui comprend à la fois des passages dans le privé comme dans la sphère publique. Ainsi, le turnover du personnel (plus

de 20% selon les indications officieuses) du ministère suédois des Finances reste particulièrement élevé avec un personnel dont la carrière évolue aussi bien dans le ministère ou les agences sur lesquelles il exerce la tutelle, voire dans le secteur banque-assurance.

Q 2-Quelle est l'orientation générale du dispositif de prise en charge des demandeurs d'emploi ? Sur quelle(s) prestation(s) l'accent est-il plus précisément porté ?

En Suède, le dispositif de prise en charge des demandeurs d'emploi est défini par la politique de l'emploi et d'indemnisation du chômage que détermine le ministère suédois de l'Emploi (Arbetsmarknadsdepartementet). Celui-ci édicte ensuite les grandes orientations à suivre par l'agence compétente chargée de sa mise en œuvre : l'Agence pour l'emploi (Arbetsförmedlingen).

Cette séparation des tâches, particularité du système administratif central suédois, est ainsi basée sur la différenciation des fonctions de conception, dévolue aux ministères, et des fonctions de mise en œuvre, prises en charge par les agences. Ces fonctions expliquent également pourquoi les ministères sont généralement de taille réduite par rapport aux agences qui sont sous leur tutelle. Dans ce contexte, le ministère suédois de l'Emploi ne compte que 93 employés (dont 70% de femmes), contre 10 500 pour l'Agence pour l'emploi. La tutelle du ministère repose sur l'attribution du budget annuel à l'agence, accompagné de sa lettre de mission. Il convient de préciser que l'autonomie des agences n'est pas récente, la séparation des responsabilités constituant le principe d'organisation du gouvernement depuis le début du siècle dernier.

Une autre particularité suédoise réside dans le fait que la politique de l'emploi et d'indemnisation du chômage implique largement les partenaires sociaux, et constitue une priorité politique du gouvernement de centre-droit au pouvoir depuis l'automne 2006, dans le cadre de sa ligne « *retour au travail* ».

L'activation des dépenses d'indemnisation du chômage depuis 2006 et les programmes spécifiques d'accompagnement dans l'emploi sont actuellement renforcés pour limiter les conséquences de la crise économique sur le marché de l'emploi.

Avec la crise, l'Agence pour l'emploi accorde plus de priorité aux personnes sur le point de perdre leur emploi, son objectif étant d'intervenir le plus en amont possible. Le gouvernement ne change pas de cap, privilégiant l'incitation au travail et injectant davantage de crédits dans les mesures d'aide au retour à l'emploi. Les grands principes d'action et objectifs du gouvernement restent inchangés : un taux d'emploi le plus élevé possible (même si les cibles de la stratégie de Lisbonne sont depuis longtemps atteintes), faire en sorte que le travail « paye », inciter au travail, lutter contre la fraude, aider les chômeurs à retrouver un emploi plutôt que subventionner les entreprises en difficulté et éviter que ne se constitue un « stock » important de chômeurs de longue durée risquant l'exclusion sociale (jeunes, personnes âgées, chômeurs de longue durée, immigrés, personnes en longue maladie, etc.).

Parmi les missions traditionnelles de l'Agence, qui sont confiées par l'Etat et le Parlement suédois, on note la proposition d'un dispositif d'appui efficace qui permet aux employeurs de recruter et aux personnes sans emploi de trouver un nouvel emploi, la priorité accordée aux personnes qui ont le plus de difficulté à trouver un emploi (immigrés et personnes handicapées, chômeurs de longue durée...), la possibilité de faire appel à une expertise externe complémentaire pour renforcer le dispositif d'aide à la recherche d'emploi que propose en interne l'agence.

En complément de ses missions classiques le gouvernement vient également de charger l'Agence pour l'Emploi depuis le 1^{er} janvier 2010 de deux nouvelles missions :

Coordination d'une sorte de plan d'action individuel au profit des immigrés qui viennent d'arriver en Suède (comment rapidement apprendre le suédois, trouver un emploi, subvenir aux besoins...),

Mise en place d'un programme spécifique aux personnes dont la période de congés de maladie est sur le point d'expirer et qui ne pourront pas par la suite retourner sur le lieu de travail pour diverses raisons de santé.

• **Q 3-Le service de prise en charge du demandeur d'emploi a-t-il fait l'objet d'évaluations ? Est-il perçu comme efficace ?**

A notre connaissance il existe plusieurs rapports d'audit portant sur le fonctionnement de l'Agence de l'Emploi et sa capacité à atteindre les objectifs que lui fixe le ministère de l'Emploi (parfois ce sont également les instructions du ministère qui font l'objet de critiques sur la forme).

Le dernier en date intitulé «*Direction and control in the field of labour-market policy: Targets, balanced scorecards and resourceallocation models*» (cf lien vers résumé en anglais de quelques pages - http://www.riksrevisionen.se/upload/521/summary_rir_2010_01.pdf) est relativement critique sur plusieurs points tant sur le rôle du ministère que sur l'exécution par l'agence.

C'est également le cas de deux autres rapports du même genre de 2006 intitulés «*Audit of the Swedish Labour Market Administration's internal management and control of information security*» et «*The public employment service*» (cf lien vers résumés en anglais de quelques pages :

- http://www.riksrevisionen.se/upload/521/summary_rir_2006_22.pdf

- http://www.riksrevisionen.se/upload/521/summary_rir_2006_24.pdf)

Les évaluations de l'Agence pour l'emploi comme des autres agences nationales suédoises sont généralement faites par l'Agence nationale d'audit/The Swedish National Audit Office (Riksrevisionen), placée auprès du parlement.

L'agence nationale d'audit (Riksrevisionen) a, depuis juillet 2003, pour objectif d'améliorer et simplifier la gestion publique suédoise qui s'exerce essentiellement à travers les missions des près de 400 agences nationales/entités publiques, en réalisant à la fois des audits financiers annuels classiques mais aussi des audits de performance ciblés.

- les audits financiers : la tutelle distante des ministères techniques suédois et l'introduction d'un système de gestion par la performance pour ces Agences sont à l'origine de ces audits financiers qui visent à analyser et formuler une appréciation sur leurs rapports annuels. Ces audits sont financés, depuis le 1^{er} janvier 2004, par les agences concernées. Il s'agit, en conséquence, d'un « contrôle » classique a posteriori, similaire à ceux qu'effectuent les experts comptables pour les entreprises privées. La direction chargée des audits financiers comprend au total 130 personnes.

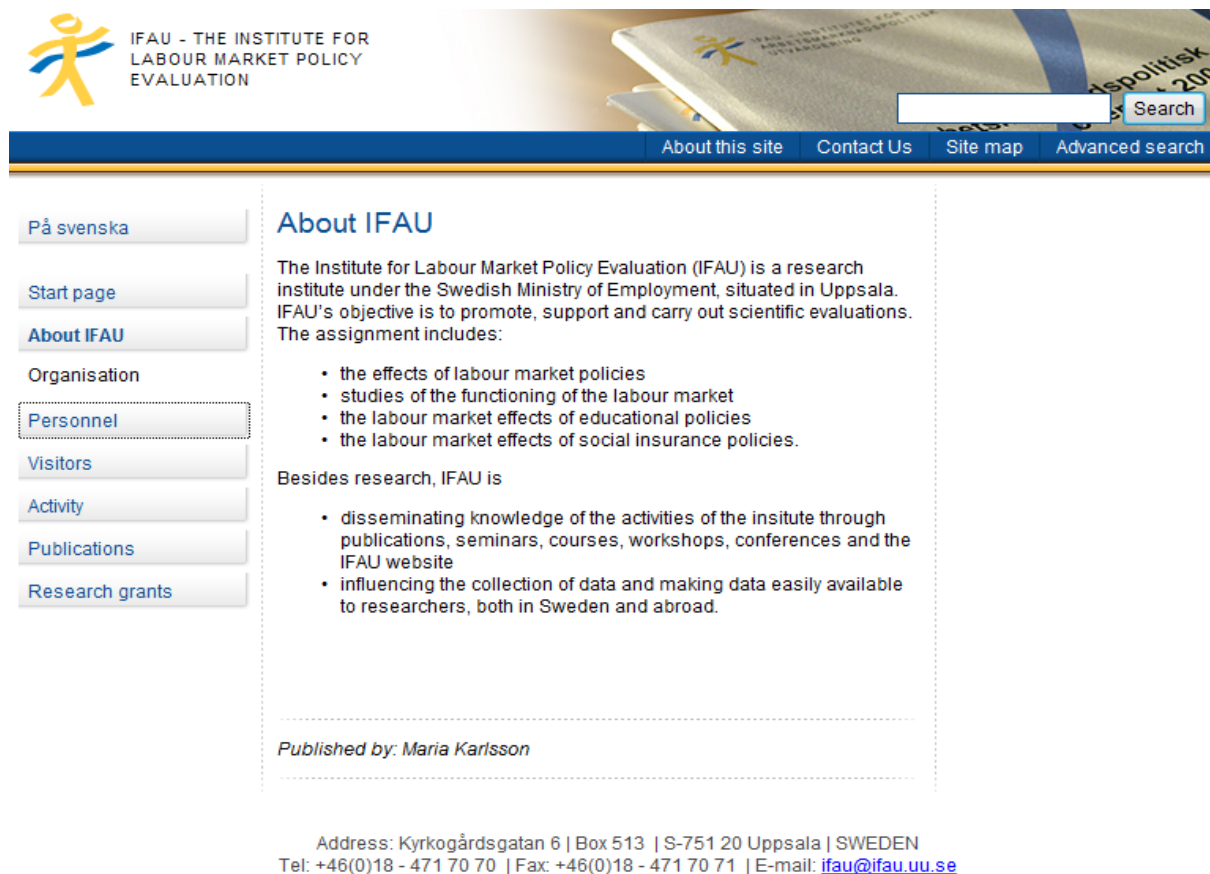
- les audits de performance : en complément des audits financiers, l'Agence nationale d'audit suédoise réalise des revues mensuelles d'une procédure ou d'un service pour tenter d'améliorer le système de gestion et dans le meilleur des cas débusquer d'éventuelles sources d'économies. Comme pour les audits financiers, l'ensemble de l'administration est concerné par ces revues.

Les rapports d'audits sont ainsi devenus un instrument important et les « bonnes pratiques » sont mises en avant. Le Gouvernement et le Parlement sont les deux principaux destinataires des rapports d'audit de l'Agence, mais les conclusions des rapports sont systématiquement communiquées aux ministères

techniques concernés. Enfin, la direction chargée des audits de performances comprend au total 100 personnes.

Parallèlement, il existe un Institut, sous tutelle du ministère suédois de l'Emploi intitulé IFAU- traduction libre en français « L'Institut de recherche et d'évaluation des politiques d'emploi » qui est davantage chargé, comme son nom l'indique, de mener des travaux de recherche et d'évaluation des politiques et programmes d'emploi et non pas des rapports d'audit des performances de l'Agence de l'Emploi.

Cet institut basé à Uppsala, à 70 km de Stockholm, dispose au total de 40 agents, dont un grand nombre de PhD. Pour plus de détails cf lien vers la version anglaise du site : <http://www.ifau.se/?epslanguage=EN>



The screenshot shows the homepage of the IFAU (The Institute for Labour Market Policy Evaluation) website. The header features the IFAU logo and name, a search bar, and navigation links: 'About this site', 'Contact Us', 'Site map', and 'Advanced search'. A sidebar on the left contains a language selector ('På svenska') and a list of menu items: 'Start page', 'About IFAU', 'Organisation', 'Personnel' (highlighted), 'Visitors', 'Activity', 'Publications', and 'Research grants'. The main content area is titled 'About IFAU' and describes the institute's mission and research focus. It lists four key areas of research: the effects of labour market policies, studies of the functioning of the labour market, the labour market effects of educational policies, and the labour market effects of social insurance policies. It also mentions that besides research, IFAU is involved in disseminating knowledge and influencing data collection. The footer provides the address, telephone, fax, and email contact information.

IFAU - THE INSTITUTE FOR
LABOUR MARKET POLICY
EVALUATION

Search

About this site Contact Us Site map Advanced search

På svenska

Start page

About IFAU

Organisation

Personnel

Visitors

Activity

Publications

Research grants

About IFAU

The Institute for Labour Market Policy Evaluation (IFAU) is a research institute under the Swedish Ministry of Employment, situated in Uppsala. IFAU's objective is to promote, support and carry out scientific evaluations. The assignment includes:

- the effects of labour market policies
- studies of the functioning of the labour market
- the labour market effects of educational policies
- the labour market effects of social insurance policies.

Besides research, IFAU is

- disseminating knowledge of the activities of the insitute through publications, seminars, courses, workshops, conferences and the IFAU website
- influencing the collection of data and making data easily available to researchers, both in Sweden and abroad.

Published by: Maria Karlsson

Address: Kyrkogårdsgatan 6 | Box 513 | S-751 20 Uppsala | SWEDEN
Tel: +46(0)18 - 471 70 70 | Fax: +46(0)18 - 471 70 71 | E-mail: ifau@ifau.uu.se

Q 4-Comment est organisée l'indemnisation du chômage ?

L'assurance chômage ne fait pas partie du régime de sécurité sociale, comme dans beaucoup d'autres pays, mais relève de la politique de l'emploi. Elle repose sur un modèle volontaire largement subventionné par l'Etat, elle ne revêt donc pas un caractère universel. Elle est gérée par l'Agence pour l'Emploi (*Arbetsförmedlingen*). L'affiliation à un syndicat entraîne généralement l'inscription à une caisse de chômage, sans être obligatoire pour le salarié. Inversement, un non syndiqué peut cotiser au système d'assurance chômage.

Toute personne ayant droit à une allocation de chômage (cf conditions d'éligibilité dans le tableau ci-après), fondée sur le revenu, peut obtenir 80% de son revenu précédent pendant 200 jours d'indemnisation puis 70% pendant les 100 jours restants (la durée maximale est donc bien de 300 jours), sauf pour les parents d'enfants de moins de 18 ans pour lesquels les périodes d'indemnisation sont rallongées de 150 jours au total au taux de 65% (la durée maximale est alors de 450 jours). Le montant plafond de l'indemnisation est de 680 couronnes par jour d'indemnisation (environ 70€).

La finalité première de ce régime volontaire, qui repose sur l'idée d'offrir une « aide à l'auto-assistance », était étroitement liée à un autre objectif stratégique de renforcement de l'incitation à se syndiquer et d'assurer aux syndicats de meilleurs moyens d'assumer une responsabilité sociale accrue.

L'inconvénient du régime volontaire est l'absence d'une couverture de type général pour les demandeurs d'emploi.

A noter, par ailleurs, que le désengagement financier de l'Etat a contraint les caisses à augmenter le niveau des cotisations chômage, ce qui a mécaniquement réduit le nombre d'adhérents (-400 000 salariés, soit environ 10% de la population active, depuis 2007) et donc de personnes protégées.

Enfin, le gouvernement de centre-droit conduit par Fredrik Reinfeldt envisage, si la coalition politique qui le soutient est réélue au-delà les élections générales du 19 septembre 2010, de rendre obligatoire les cotisations à l'assurance chômage; comme ce point est très sensible, il confierait à une commission déjà en place (en charge d'une réflexion sur l'ensemble du système de protection social suédois et composée majoritairement de députés des grands partis) d'analyser la question et de faire des propositions concrètes et viables durant la prochaine législature.

Tableau1 : Questions relatives à l'indemnisation du chômage

Nombre de chômeurs enregistrés 31/12/2008 31/12/2009	Environ 700 000 chômeurs en 2008 (le total d'inscriptions au cours de l'année) Environ 800 000 chômeurs en 2009 (idem)
Nombre de chômeurs indemnisés 31/12/2008 31/12/2009	328 000 chômeurs en 2008 (le total de chômeurs indemnisés au cours de l'année) 385 000 chômeurs en 2009 (idem)
Nombre de chômeurs radiés 31/12/2008 31/12/2009	Environ 335 000 personnes en 2008* Environ 491 000 personnes en 2009* *des personnes enregistrées qui ont trouvé un emploi et qui sont donc radiées du registre
Conditions d'éligibilité à l'assurance chômage	1 / Apte et disponible pour travailler au moins 3 heures tous les jours ouvrables et en moyenne au moins 17 heures par semaine pour le compte d'un employeur. 2/ Etre prêt à accepter une offre d'emploi convenable durant une période pour laquelle ils n'ont pas notifié d'obstacles à la caisse de chômage concernée. 3/Etre enregistré en tant que demandeur d'emploi auprès de l'Agence de l'emploi selon les principes prescrits par le gouvernement ou l'autorité désignée 4/ Contribuer à la mise en place d'un plan d'action individuel élaboré en consultation avec le service public de l'emploi 5/ Rechercher activement un emploi correspondant à son profil Parmi les autres conditions d'éligibilité à l'assurance chômage on note qu'il faut également avoir été enregistré auprès de la caisse de chômage qui couvre le secteur de la personne concernée pendant au moins douze mois (condition d'adhésion). Ce sont les caisses de chômage, et non pas l'Agence pour l'emploi, qui examinent et se prononcent sur la demande d'indemnisation. Parallèlement, pour bénéficier des allocations chômage il faut également avoir travaillé au moins 80 heures par mois pendant six mois ou un minimum de 480 heures réparties sur six mois consécutifs de travail.
Durée minimale et maximale d'indemnisation chômage	Durée maximale : 300 jours ou 450 jours pour les personnes ayant à leur charge des enfants de moins de 18 ans
Durée moyenne d'indemnisation chômage	Pas de statistiques globales disponibles, mais selon un échantillon portant sur 30 000 personnes sans emplois, la durée moyenne d'indemnisation était de 153 jours au 4 ^{ème} trimestre 2009

Existence d'une allocation de solidarité à expiration des droits à indemnisation chômage (O/N)	<i>Oui, dans le cadre des aides sociales qui relèvent de la Commune de la personne concernée et de l'agence nationale de la sécurité sociale (Försäkringskassan) pour les aides logement et non pas de l'Agence pour l'emploi</i>

Cartographie des acteurs du service public de l'emploi

La deuxième partie du questionnaire vise à établir une cartographie de l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi.

Q 5-Pouvez-vous décrire le paysage institutionnel du service public de l'emploi du pays étudié ?

- **Quel est l'opérateur public principal de placement et/ou d'indemnisation des demandeurs d'emploi ?**
- **Existe-t-il d'autres acteurs au niveau national ou local, assurant la prise en charge des demandeurs d'emploi, la prospection et l'animation du marché du travail, la lutte contre le chômage ? Quels liens entretiennent-ils avec l'opérateur principal (indépendance, co-traitance, sous-traitance)?**

En Suède, comme déjà indiqué dans l'introduction, l'accompagnement des demandeurs d'emploi est de la responsabilité de l'Agence pour l'emploi (*Arbetsförmedlingen*) qui, depuis 2009, a toutefois recours à des services d'accompagnement externalisés. En effet, pour la seule année 2009, l'Agence faisait appel à 972 acteurs privés (sorte de « job-coach ») pour des services d'emploi « complémentaires » (mise en relation avec des employeurs potentiels, préparation de CV, ...).

Si dans un premier temps cette externalisation de services d'accompagnement (81 000 personnes sans emplois concernées en 2009) avait fait l'objet de critiques virulentes, en raison de la qualité très inégale des consultants recrutés, cette formule semble finalement bien évoluer. En effet, environ 30% des personnes qui bénéficient des services de « job coaching » que propose l'Agence en interne et/ou en externe via les acteurs privés recrutés (118 000 personnes en 2009 et 150 personnes au 1^{er} semestre 2010), trouvent un emploi dans les 3 mois.

85 % des entreprises privées qui, suite à un accord avec l'Agence pour l'emploi, proposent des services d'accompagnement, sont des « micros-société » (moins de 10 employés). Près de 80% de ces acteurs ont un profil géographique exclusivement local.

A ce dispositif s'ajoute l'action des municipalités. Celles-ci sont en charge de la gestion et du financement de l'essentiel de l'action sociale, et ont donc tout intérêt à aider les personnes qu'elles assistent à trouver ou retrouver un travail. Les communes, selon leur taille, affectent donc une partie de leurs ressources humaines à l'aide à la recherche d'emploi à travers les services communaux pour l'emploi. Les communes plus importantes ont même développé des programmes d'insertion et mis en place des « job centers » qui travaillent en coopération (et un peu aussi en compétition) avec les services de l'Etat. Compte tenu du caractère décentralisé de l'action des municipalités, il est très difficile d'évaluer le nombre d'agents affectés à ces tâches.

-Procédure d'accompagnement vers l'emploi

Une personne venant de perdre son emploi doit impérativement en informer l'Agence pour l'emploi (*Arbetsförmedlingen*). L'inscription peut être effectuée directement sur son site internet. Le demandeur d'emploi est convoqué dans les deux semaines qui suivent dans l'un des bureaux de l'agence pour y rencontrer un agent-conseiller. Celui-ci propose un plan individuel d'activation (*handlingsplan*), réalisé dans 99% des cas dans les trois mois. Les plans d'action consistent en un document détaillant les obligations du demandeur d'emploi.

Depuis 2008, la collaboration entre l'Agence pour l'emploi et les caisses d'assurance chômage implique que, lorsqu'une personne s'enregistre en ligne, des liens directs vers les formulaires de la caisse chômage à laquelle est affiliée la personne concernée sont directement proposés. Aucun

versement de l'allocation chômage n'est effectué tant que la personne enregistrée n'a pas eu son premier entretien avec un conseiller.

La formation à l'emploi ou la formation professionnelle est organisée par le biais de cours de tous niveaux, du primaire à l'université, dispensés de façon gratuite. Les cours peuvent durer de quelques semaines à une année, la moyenne se situant autour de quatre mois. Les participants reçoivent l'allocation de soutien d'activité, équivalant à l'assurance-chômage mais payée par l'Agence de la sécurité sociale au lieu des caisses d'assurance chômage.

La formation aux nouvelles technologies de l'information est assurée dans des centres informatiques, obligatoirement ouverts dans toutes les communes. Des ateliers y sont organisés sur douze semaines pour l'apprentissage de l'utilisation des programmes de traitement de texte, de feuilles de calcul, de bases de données. Les participants peuvent prolonger ces ateliers par des stages spécialisés sur six mois. Environ 50 000 personnes participent à ces ateliers, et reçoivent une allocation correspondant à l'allocation chômage, financée conjointement par les communes et l'agence de l'emploi.

Les chômeurs de 20 à 55 ans peuvent par ailleurs bénéficier d'une allocation spéciale de formation, à condition d'entreprendre des études à plein temps, et dont le financement est assuré entièrement par l'Etat.

Enfin, les demandeurs d'emploi ont la possibilité de participer à un programme « de pratique du travail ». Ces stages pratiques peuvent durer six mois, et sont organisés par des employeurs du secteur public ou privé et par des associations. Pendant cette période, le stagiaire doit participer à des entretiens de suivi et à des activités de recherche d'emploi et de conseil. Il bénéficie d'une supervision dans son travail. Il reçoit une allocation correspondant à l'allocation de chômage, les employeurs fournissant les places s'acquittant d'une contribution à l'Etat de 3 000 couronnes par mois (1 000 couronnes s'il s'agit d'une agence de l'Etat ou d'une collectivité locale).

En complément des activités proposées par le conseiller pour la formation et la recherche d'emploi, l'Agence pour l'emploi propose des outils qui facilitent ou personnalisent l'orientation. Son principal outil est une base de données universelle (*Platsbanken*) regroupant la quasi-intégralité des offres d'emploi du pays (environ 50 000), avec ventilation sectorielle et géographique. Il est possible de s'abonner aux nouvelles offres d'emploi qui correspondent au profil souhaité, ou de répondre à des offres directement en ligne.

De plus, l'Agence pour l'emploi permet d'enregistrer un *curriculum vitae* directement en ligne selon un modèle prédéfini (150 000 CV actuellement existants). L'Agence propose un service de « match-making » pour faciliter la recherche d'un emploi dans la base de données, par rapport au profil de CV enregistré. Si une personne ayant enregistré son CV n'est pas suffisamment active (au moins une fois toutes les douze semaines), son compte est gelé et n'est plus visible pour les employeurs potentiels, puis est supprimé dans les douze mois.

Des services d'orientation en ligne sont également disponibles pour le demandeur d'emploi : « test pour chercher un emploi » : application qui permet de préparer chaque étape de la recherche d'emploi ; guide descriptif des métiers qui seront recherchés d'ici 10 ans ; informations complètes sur les programmes de formation.

Q 6-Pour chacun des opérateurs cités dans la question 5, indiquer :

- leur budget global pour 2010 ,
- leurs effectifs au 31 décembre 2009 ;
- le nombre de demandeurs d'emploi pris en charge ;
- leurs missions.

Merci de compléter le tableau 2 ci-dessous.

Le budget de fonctionnement de l'Agence pour l'emploi était de 5,9 MdSEK (620M€) en 2009 (5,5 MdSEK en 2008), dont :

-92% provenaient des dotations et subvention de l'Etat,

-6% provenaient de subventions et aides en provenance de l'Agence de la sécurité sociale pour compenser les coûts liés aux programmes d'insertion de personnes handicapées,

-2% étaient des revenus liés à la location de bureaux, d'annonces publicitaires ou de services de conseils, etc...

En termes de poste de dépenses, les salaires du personnel représentent 77% des coûts de fonctionnement contre 9% pour les locaux.

Le budget global dont dispose annuellement l'Agence pour l'emploi pour mettre en œuvre la politique d'emploi du gouvernement, incluant les coûts de fonctionnement ci-dessus, est de l'ordre de 79 Mds de SEK (7,9 Md€, soit environ 2,6% du PIB) en 2010, dont près de 70 % (54 Mds de SEK) sont alloués aux financements des programmes d'activation des personnes sans emploi ainsi qu'aux allocations chômage qui transitent par la suite par le canal des caisses de chômage auxquelles sont affiliées les personnes concernées. Ces dernières doivent verser une cotisation mensuelle pour rester membre de la caisse chômage de leur profession/secteur.

Le montant varie en fonction du profil de la caisse et du risque pour les membres de perdre leurs emplois. A titre d'exemple, le taux de cotisation des pêcheurs et des artistes, qui occupent des professions souvent saisonnières et aléatoires, reste ainsi plus élevé que celui des infirmières ou ingénieurs qui bénéficient d'un marché du travail plus stable (le niveau de cotisation individuelle pouvant varier de 10€ par mois à près de 60€ dans les cas extrêmes. Enfin, l'adhésion à une caisse chômage n'est pas obligatoire. Le taux d'adhésion est désormais de l'ordre de 80%.

Parmi les autres gros postes de dépenses on note les coûts pour l'externalisation à des acteurs privés pour certains services de support/administratif et pour la mise en œuvre de programmes d'activation (budget de 800M€m environ 10% des dépenses globales).

En 2009, l'Agence suédoise pour l'emploi faisait appel à 972 acteurs privés (PME, consultants, sociétés unipersonnelles) pour des services d'emploi « complémentaires » dont 81 000 personnes ont bénéficié durant cette même année. Enfin, 1,1 Md€ était également alloué pour des programmes d'insertion réservés exclusivement aux personnes handicapées.

Tableau 2 : Acteurs et moyens alloués au service public de l'emploi

Nom de l'opérateur	Statut juridique	Budget (recettes-dépenses) en 2010 (en €)	Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge en 2009	Effectifs totaux	Missions réalisées (oui/non)							
					Inscription, accueil du demandeur d'emploi	Prestations de formation	Autres prestations (conseil, orientation professionnelle)	Indemnisation chômage	Versement /suivi de minima sociaux	Prospection des offres d'emploi	Collecte des cotisations chômage	Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.) Advice to
Arbetsförmedlingen (agence nationale pour l'emploi)	Agence nationale	7,9 Md€, dont 620M€ pour le fonctionnement de l'agence Pour plus de détails cf «budget et finances» en page 2 .	805 000 personnes	10 500 employés -cf page 1	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non	Non

Caractéristiques de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi (missions de placement et/ou indemnisation)

Organisation de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

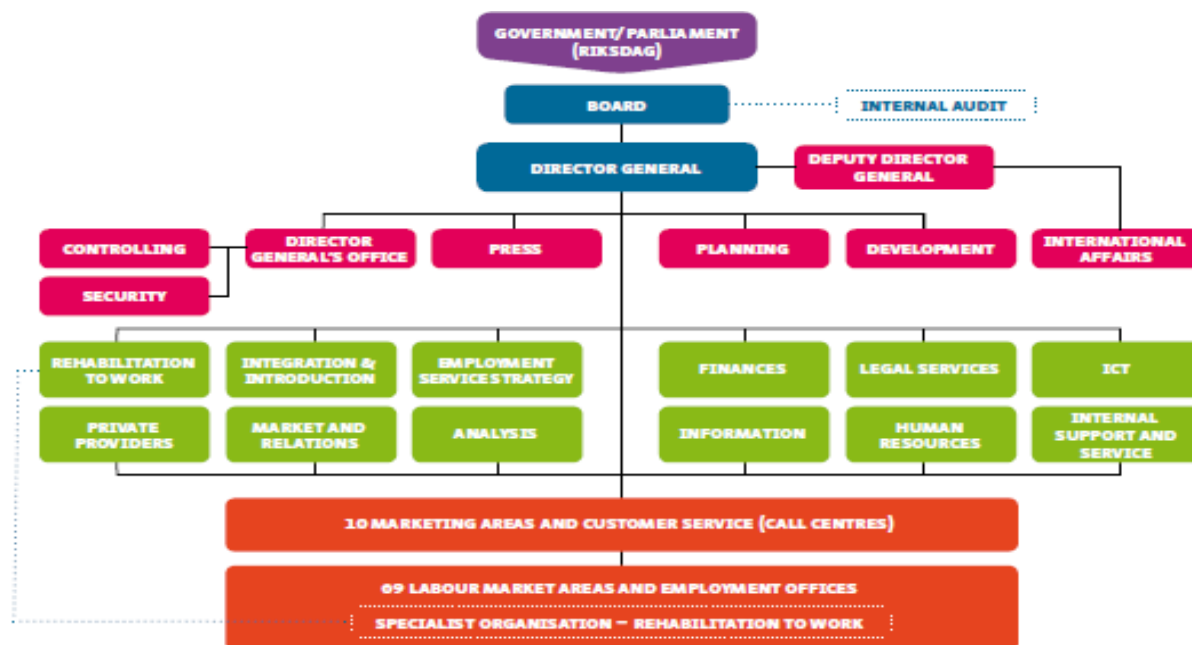
Q 7-Quelle est l'organisation territoriale du principal opérateur ? De combien d'agences dédiées à l'accueil du public dispose-t-il ?

L'Agence nationale pour l'emploi (Arbetsförmedlingen), qui compte au total 10 500 agents (64% de femmes, âge moyen des effectifs de 48 ans), intervient sous tutelle du ministère de Emploi, et opère selon une logique à la fois géographique et sectorielle. En effet, sous le siège et les directions chargées de support et de logistique on trouve, comme le montre l'organigramme ci-après les 4 principales directions géographiques Nord, Sud, Est et Ouest (« marketing areas ») qui se décomposent par la suite en 69 zones géographiques spécifiques, soit plus de trois fois le nombre de régions (21) que compte la Suède. Ces zones accueillent les 320 bureaux locaux pour l'Emploi. Les zones géographiques tiennent compte du profil sectoriel et du tissu industriel du périmètre géographique qu'il recoupe.

Afin d'améliorer le fonctionnement, l'accessibilité et la lisibilité de certains services publics, le Gouvernement suédois a décidé de regrouper depuis le 1^{er} janvier 2008 sous un même toit un grand nombre des guichets du Service Public d'Emploi, de l'Agence fiscale locale (*Skatteverket*) et de l'Agence de la sécurité sociale (*Försäkringskassan*).

Une charte définissant les grandes lignes de la coopération entre les trois agences nationales concernées a déjà été signée par les directeurs généraux et stipule notamment que cette collaboration doit être pleinement opérationnelle dès 2011. Plus concrètement, il s'agit dans un premier temps de créer un réseau national de « one stop shops » en mesure de traiter l'ensemble des questions qui relèvent de leurs compétences (emploi, fiscalité, social). A ce stade il existe 80 bureaux de ce type (servicekontor) et l'objectif reste de créer un réseau de 124 bureaux d'ici la fin 2011. En complément à ces « one stop shop », il existe également une collaboration entre le Service Public de l'Emploi et l'Agence de sécurité sociale, dans laquelle cette dernière loue une partie de la superficie (quelques pièces, surface d'exposition...) de 121 bureaux locaux de l'Agence de l'Emploi, soit un tiers du réseau local.

Organigramme de l'Agence de l'emploi suédoise (Arbetsförmedlingen)



80% des collaborateurs de l'Agence du service public de l'emploi travaillent directement sur le terrain avec les employeurs et les demandeurs d'emplois (74% en 2008 et 73% en 2007). 15% des effectifs travaillent avec des fonctions dites de « support » (administration, statistiques, ressources humaines, direction financières, services informatique et de communication...) contre 21% en 2008 (22% en 2007).

Les fonctions support comprennent également une direction chargée des questions de « réhabilitation » qui comprend près de 1 000 employés (contre moins de 900 en 2008) avec des profils de spécialistes (psychologues, physiothérapeutes, ergothérapeutes, etc...) et un service « clientèle » qui prend la forme de centre d'appel à l'échelle nationale.

Le siège social et les fonctions dirigeantes sont basés à Stockholm et comptent au total 500 employés, soit 5% des effectifs globaux. Comme le montre la ventilation des cœurs de compétences de l'agence, ce chiffre reste stable depuis plusieurs années. L'agence est dirigée par un directeur général qui est nommé pour une période de 6 ans par le gouvernement. Celui-ci est, quant à lui, nommé par le gouvernement. Les relations internationales sont sous la responsabilité du directeur général adjoint.

Répartition des effectifs du Arbetsförmedling suédois

	2007 (janvier)	2008 (janvier)	2009 (janvier)	2009 (décembre)
Services emplois (métiers de base)	73%	74%	76%	80%
Direction	5%	5%	6%	5%
Fonctions support	22%	21%	19%	15%
Total	100%	100%	100%	100%

Q 8-L'opérateur principal a-t-il connu une réorganisation ou une réforme structurelle récente (fusion des activités de placement et d'indemnisation, réorganisation du maillage territorial, politique d'externalisation de prestations, etc.)?

- quelles en ont été les principales caractéristiques ?

- **quelles en ont été les conséquences au sein de l'opérateur, notamment en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines ?**

L'Agence pour l'emploi a connu une importante réorganisation en 2008 (semble-t-il sur le modèle de ce que l'Australie avait fait à la fin des années 1990), date jusqu'à laquelle la direction générale basée à Stockholm assurait une tutelle relativement distante des 320 agences locales pour l'emploi, qui opéraient de façon semi-autonome sous l'autorité des agences régionales. Depuis le 1^{er} janvier 2008, suite à la suppression de l'échelon intermédiaire (les 20 directions régionales qui couvrent les 20 régions administratives de ce pays), ces structures locales sont pilotées directement dans le cadre de cette seule agence, dénommée « Agence publique pour l'emploi ».

L'objectif de la fusion consistait à augmenter la productivité du dispositif, tout en diminuant son coût (réduction des fonctions administratives et de support cf graphique ci-avant) et en accélérant le processus décisionnel. L'ancienne organisation avait été jugée insuffisamment efficace, et les actions menées sans souci de cohérence. Dans un pays très décentralisé, on a assisté à une forme de « reconcentration ». La majorité des effectifs travaille au sein des agences locales pour l'emploi réparties sur l'ensemble du territoire. L'objectif premier de l'agence était aussi de faire en sorte qu'un maximum du personnel puisse travailler directement sur le terrain avec les clients de l'Agence et non pas dans des fonctions support/administratif. Comme le montre le tableau ci-dessus cet objectif est atteint dans la mesure où 80% des collaborateurs travaillent désormais directement avec les employeurs et les demandeurs d'emplois (74% en 2008 et 73% en 2007).

Q 9-Quels impacts (en matière d'organisation interne et d'allocation des ressources, financières et humaines) ont eu les politiques récentes de lutte contre le chômage sur l'opérateur principal de placement, notamment :

- **la création ou la modification des prestations et des parcours de prise en charge ;**
- **le recrutement d'effectifs (préciser le nombre de collaborateurs embauchés) ;**
- **le recours à la sous-traitance pour faire face à l'augmentation des demandeurs d'emploi.**

Depuis son arrivée au pouvoir en septembre 2006, le gouvernement de centre-droit de Fredrik Reinfeldt a conduit une réforme des programmes d'activation visant à éviter que des personnes ne se retrouvent éloignées durablement du marché du travail (chômeurs et malades de longue durée) en mettant l'accent sur la formation et la requalification des chômeurs. L'objectif du programme « back to work » s'est ainsi déplacé vers les groupes les plus vulnérables, avec une action particulière à destination des personnes en chômage de longue durée, les jeunes et les immigrés. Le gouvernement, depuis trois ans, lie retour à l'emploi et lutte contre l'exclusion.

Avec la crise, l'Agence pour l'emploi accorde plus de priorité aux personnes sur le point de perdre leur emploi, son objectif étant d'intervenir le plus en amont possible. En outre, un comité spécial a été mis en place pour s'assurer que les régions ayant de fortes difficultés disposent des ressources nécessaires.

Comme nous l'avons signalé plus haut, les tendances déjà en vigueur avant la crise se sont accélérées, tout particulièrement le phénomène de sous-traitance au secteur privé. Ainsi, dans le cadre du plan de relance pour l'emploi 2009-2011, l'Agence pour l'emploi recevra près de 300 M EUR supplémentaires sur trois ans pour développer le coaching, le soutien personnalisé et toute mesure d'accompagnement actif des nouveaux chômeurs. L'objectif est de soutenir 27 500 personnes en 2009, 30 000 en 2010 et 15 000 en 2011. La signature des contrats de sous-traitance doit se faire entre mai 2009 et décembre 2011. Comme déjà indiqué dans la réponse à la question 5, l'Agence pour l'emploi a externalisé certains services d'accompagnement. Rien qu'en 2009, l'Agence faisait appel à 972

acteurs privés (sorte de « job-coach ») pour des services d'emploi « complémentaires » (mise en relation avec des employeurs potentiels, préparation de CV, ...).

Les méthodes utilisées par les services de l'emploi ne sont pas très novatrices, mais le coach n'encadre qu'une vingtaine de demandeurs d'emploi alors qu'un agent d'accueil classique en suit une centaine. Toute personne qui entre pour la première fois en contact avec les services de l'emploi se verra offrir les services d'un coach pour une période maximum de trois mois. Les personnes visées sont les nouveaux demandeurs d'emploi et les chômeurs de courte durée qui ne sont pas bénéficiaires des programmes de « garantie emploi et développement ». Le coach ne peut prendre de décision concernant la participation aux programmes d'activation. Les demandeurs d'emploi ont le choix entre les coaches privés ou ceux de l'Agence pour l'emploi.

Cette politique suscite toutefois un certain nombre de critiques, notamment au regard de la qualité et des compétences des coaches recrutés. Les exigences pour devenir coach sont un niveau baccalauréat de préférence et d'études supérieures dans la mesure du possible. Les coaches reçoivent une formation en ligne de 7 à 10 jours avant de pouvoir exercer. Dans 9 cas sur 10, il semblerait que les personnes recrutées soient d'anciens chômeurs et n'aient aucune obligation de résultat. Le 13 octobre dernier, l'Agence pour l'emploi a décidé de ne pas renouveler une cinquantaine de contrats.

Données sur l'activité de l'opérateur principal

Q 10-Pourriez-vous remplir le tableau 3 suivant sur les données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi ?

Tableau 3: Données d'activité de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi en 2008 et 2009

	2008	2009
Nombre d'entretiens réalisés avec les demandeurs d'emploi inscrits	<i>Sans réponse</i>	<i>Sans réponse</i>
Nombre d'offres d'emploi mises à disposition des demandeurs d'emploi	<i>610 000 postes vacants d'une durée de plus de dix jours</i>	<i>410 000 postes vacants d'une durée de plus de dix jours</i>
Nombre de conseillers ou d'agents chargés du suivi et du conseil aux demandeurs d'emploi	<i>74% des collaborateurs de l'agence de l'Emploi travaillaient directement sur le terrain avec les employeurs et les demandeurs d'emplois (73% en 2007). Cf page 2 pour plus de détails.</i>	<i>79% des collaborateurs (8 300 sur 10 500) de l'agence de l'Emploi travaillaient directement sur le terrain avec les employeurs et les demandeurs d'emplois. Cf page 2 pour plus de détails.</i>

Allocation des ressources de l'opérateur principal

Q 11-L'opérateur principal dispose-t-il d'outils de contrôle de gestion, de comptabilité analytique ou d'enquête-temps, permettant de détailler l'allocation des moyens disponibles par type de mission ou par prestation ? Quels sont ces outils ?

Selon nos interlocuteurs de la direction des affaires internationales de l'Agence de l'Emploi, il n'existe pas d'enquête-temps. En revanche, l'ambition est d'introduire un chapitre dans le rapport annuel 2010 sur l'évolution du rapport coût-efficacité de l'Agence. A ce stade, il n'est pas possible d'avoir plus d'éléments sur les travaux en cours, ni sur la nature des indicateurs qui seront utilisés dans ce contexte.

Ainsi, bien que les orientations de la réforme de l'Etat en Suède visent notamment à mettre au centre les besoins des usagers (particuliers et entreprises) et à leur proposer des services publics efficaces et

accessibles, il n'y a pas de politique, ni d'indicateurs nationaux pour la mise en œuvre et le suivi de la qualité de service dans les services publics.

En fait, les déclarations gouvernementales, à l'échelon national, restent générales et indiquent uniquement que les services de l'Etat doivent être « sûrs d'un point de vue juridique, efficaces et développés pour répondre aux besoins des citoyens » et que la gestion et la structure de l'Etat doivent être organisées et développées en conséquence pour atteindre ces objectifs.

Cette situation est liée à une très forte culture de décentralisation et déconcentration au niveau de l'Etat avec une nette séparation des tâches, basée sur la différenciation des fonctions de conception, dévolue aux ministères, et des fonctions de mise en œuvre, prises en charge par les agences. L'autonomie des agences n'est pas récente, la séparation des responsabilités constituant le principe d'organisation du gouvernement depuis le début du siècle dernier.

Si l'absence d'objectifs détaillés, comme d'indicateurs pertinents, pour le suivi de la qualité des services au plan national limite d'autant la vue globale, il convient de souligner que chaque agence de l'Etat décide elle-même de son organisation et de l'évaluation de la qualité des services proposés, notamment pour ce qui est du traitement des réclamations de ses administrés.

Notre interlocuteur de l'agence suédoise chargée du suivi de la réforme de l'Etat (*Statskontoret – agence de la gestion publique*) souligne toutefois qu'il n'existe pas d'impulsion ni de coordination de l'Etat pour soutenir ou orienter les agences, mais que ces dernières bénéficient d'une grande latitude dans la conduite de leur travail et le choix de leurs méthodes. Elles sont toutefois soumises à des audits de l'agence nationale d'audit, *Riksrevisionen*, sous tutelle du Parlement, et leur rapport annuel obligatoire doit comprendre un volet « qualité » avec la présentation de l'évolution de quelques indicateurs-clefs choisis librement par la direction de l'agence en question.

Ainsi, dans le cas de l'Agence pour l'emploi, les quelques indicateurs choisis dans le cadre de la publication du rapport annuel reposent sur des objectifs qualitatifs et quantitatifs tels que :

- 90% des employeurs qui ont recours aux services de l'agence doivent être satisfaits de la gestion et du traitement des dossiers qui les concernent (niveau atteint : 86,5% en 2009),
- 75% des personnes sans emploi qui bénéficient d'un plan individuel d'activation (cf réponse question 13 pour plus de détails sur la nature de ce programme) doivent être satisfaits ou assez satisfaits de ce plan d'action (niveau atteint : 80% en 2009),
- au moins 110 000 entreprises qui bénéficient des services de l'agence doivent faire l'objet d'un suivi et de contacts particulier.

Parallèlement, la direction générale de l'Agence pour l'emploi accorde une importance accrue à l'audit interne dont le bureau est directement rattaché au Directeur général. Dans la mesure où le contrôle interne est considéré comme un processus il ne se limite pas à un recueil de procédures mais repose sur l'implication des chefs à différents niveaux. Ces derniers suivent des formations de procédures sur le référentiel des principes de « COSO », une commission à but non lucratif qui établit une définition standard du contrôle interne et crée un cadre pour évaluer son efficacité.

Q 12- À partir des informations disponibles, pouvez-vous détailler la répartition des moyens budgétaires et humains en fonction des différentes missions assurées par cet opérateur ? Si les activités de placement et d'indemnisation sont exercées par des opérateurs distincts, remplir le tableau pour chaque opérateur.

Cf réponses à la question 6 .

Extrait d'une récente fiche de présentation de l'Agence de l'emploi / Arbetsförmedlingen

Finances 2010

Arbetsförmedlingen is financed by grants from Parliament and the Government. In 2010, the grants total 79 billion SEK. More than half of the grants, 54 billion SEK, is money for unemployment benefit and activity support for participants in labour market programmes. We can also approve support for newstart jobs.

The remaining grants consist of:

- Eight billion SEK for purchasing services from private providers, various labour market programmes and measures, and various types of support for programme organisers.
- Eleven billion SEK for wage subsidies and other special measures for disabled people.
- Six billion SEK as administration grants for wages, premises and other running costs.

Tableau 4: Moyens alloués aux missions de l'opérateur principal de service aux demandeurs d'emploi

Mission	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein)	Dépense de sous-traitance ou de co-traitance en 2009 (€)
Prestations aux demandeurs d'emploi			
Inscription et suivi administratif du demandeur d'emploi			
Accompagnement et conseil au demandeur d'emploi, notamment au travers d'entretiens			
Fourniture de prestations individuelles liées à l'orientation ou la formation			178M€
Indemnisation du demandeur d'emploi	1 820M€		
Job coaching en interne	35M€		
Prestations aux actifs en emploi			
Formation professionnelle			
Réorientation – suivi anticipé avant perte d'emploi			
Prestations aux entreprises			
Prospection des offres d'emploi			
Collecte – recouvrement des cotisations chômage			

Mission	Budget total alloué en 2009 par opérateur (€) (si information disponible)	Effectifs affectés au 31 décembre 2009 par opérateur (effectifs physiques et équivalents temps plein)	Dépense de sous-traitance ou de co-traitance en 2009 (€)
Conseil aux entreprises (gestion des effectifs, restructurations, etc.)			
Aide financière aux entreprises	190 M€ au programme « emploi nouveau départ » : allègements des charges sociales lors du recrutement d'une personne ayant été au chômage durant plus de 1 an (6M pour les jeunes de moins de 26 ans)		
Autre: aides à la création d'une entreprise par une personne sans emploi	27 M€		
Autres: aides financières (limitées dans le temps à 12m) en faveur de personnes ayant suivi des programmes d'activation de l'Agence de l'Emploi	110 M€		
Autres missions			
Financement des programmes d'activation des personnes sans emploi	970 M€		
Diverses aides pour le recrutement de personnes « handicapées »	790 M€		
Autre : diverses aides pour les personnes «handicapés», équipements spécial sur le lieu du travail,	45M €		
Autre : Aides financières à la société publique Samhall*, établissement d'emploi protégé	67 M€		

Source : chiffres fournis directement par nos interlocuteurs de l'Agence de l'Emploi

*SAMHALL, entreprise publique sous tutelle du ministère des Entreprises (Näringsdepartementet), a été créée en 1980 par la Loi relative à l'Emploi Protégé et fonctionne dans un esprit d'entreprise, produisant des biens et des services selon les règles de la libre concurrence. Le groupe SAMHALL compte 21 000 salariés et reste présent sur pas moins de 800 sites de travail autonomes ou bien intégrés dans d'autres services publics, des restaurants d'entreprise, scolaires ou cantines administratives, sites de sous-traitance... L'un des objectifs clefs est de favoriser la transition de ces employés vers les entreprises ordinaires. Le taux de transition annuel serait entre 3 et 6%.

Description du parcours-type de prise en charge du demandeur d'emploi

Q 13-Pourriez-vous décrire le parcours-type (le plus fréquemment utilisé) de prise en charge d'un demandeur d'emploi mis en œuvre par l'opérateur principal, en précisant pour chaque phase :

- le type de prestations d'accompagnement et de conseil (bilan de compétences, entretiens à intervalle régulier, parcours de formation, contrat aidé, etc.) ;

- le canal utilisé (internet, téléphone, entretien physique) ;
- la durée et la fréquence de l'entretien, le cas échéant ;
- le type d'intervenant dans la prestation d'accompagnement (conseiller, conseiller personnel, prestataire extérieur, etc.).

Parcours-type

Lorsqu'une personne vient de perdre son emploi en Suède, elle doit impérativement en informer l'Agence pour l'emploi (*Arbetsförmedlingen*). Pour faciliter cette première démarche, la personne au chômage peut enregistrer ses données personnelles en ligne directement sur le site de cette même agence. Une fois l'enregistrement effectué, la personne est convoquée dans les deux semaines qui suivent à l'un des bureaux de l'agence pour y rencontrer un agent-conseiller qui proposera un plan individuel d'activation (*handlingsplan*) qui sera, par la suite, mis en ligne. Les plans d'action individuels sont destinés à réduire la période de chômage en combinant les efforts du demandeur d'emploi et des services publics de l'emploi.

Ils consistent en un document détaillant les obligations du demandeur et les activités prévues. Le plan d'action doit aussi contenir une description précise des responsabilités du demandeur d'emploi et du service public de l'emploi sur la base de quatre questions (*je peux et souhaite travailler avec..., mes atouts sont..., ma stratégie pour retrouver un emploi est de..., autres...*). 99% des demandeurs d'emploi bénéficient de ce plan dans les trois mois.

Lors du premier rendez-vous avec un conseiller, on doit présenter ses diplômes et certificats de travail ainsi qu'une pièce d'identité.

Depuis deux ans il existe également une collaboration entre l'Agence pour l'emploi et les caisses d'assurance-chômage. Ainsi, lorsque une personne qui vient de perdre son emploi s'enregistre sur le site de l'Agence pour l'emploi, cette dernière propose des liens directement vers les formulaires des caisses chômage à laquelle est affiliée la personne concernée, laquelle n'a plus qu'à remplir le formulaire, le signer puis l'envoyer par la poste à la caisse d'assurance-chômage, accompagné d'un formulaire à remplir par l'employeur voire d'un formulaire à remplir par l'agence de la sécurité sociale, pour ensuite bénéficier de l'allocation à laquelle elle a le droit si elle répond bien aux conditions de base. Aucun versement de l'allocation chômage ne sera effectué tant que la personne enregistrée n'aura pas eu son premier entretien avec un conseiller⁵⁷.

L'Agence pour l'emploi ne propose pas de collaboration directe, ni de liens sur son site Internet vers les services de l'agence de la sécurité sociale (*Försäkringskassan*) ou vers les bureaux d'aide sociale des communes qui permettrait à une personne qui vient de perdre son emploi de faciliter les démarches qu'elle doit effectuer pour bénéficier d'aides sociales, aides logement..., auxquelles elle pourrait avoir droit.

Le site de l'Agence pour l'emploi (www.arbetsformedlingen.se) dispose de toutes les informations concernant les démarches à entreprendre en cas de perte d'emploi et prend ainsi la forme d'un point d'entrée unique. Une liste des questions les plus fréquemment posées avec les réponses s'y trouve également.

Pour les personnes qui viennent de perdre leur emploi il existe un film qui résume en quelques minutes, en plusieurs langues (suédois, anglais, espagnol, perse, arabe, langage gestuel...), les services que proposent l'Agence aux usagers.

⁵⁷ Si on n'a pas obtenu son premier rendez-vous à l'agence de l'emploi avant le début de la période de chômage, il faut donc se rendre physiquement à l'agence de l'emploi le premier jour de chômage pour pouvoir être indemnisé par les caisses d'assurance-chômage, ce qui ne dispense pas de revenir pour un rdv ultérieur.



Par ailleurs, un salarié en contrat à durée déterminée et sachant par avance (de même que son employeur) que son contrat ne sera pas renouvelé, peut également avoir recours à l'assistance d'un conseiller de l'Agence pour l'emploi qui peut, par exemple, proposer un plan d'action individuelle et/ou un abonnement à la base de données des offres d'emplois (Platsbanken) afin que cette personne puisse recevoir dans les mêmes conditions qu'une personne sans emploi les offres d'emplois qui répondent à des critères spécifiques enregistrés par l'utilisateur.

Une personne en CDD peut également enregistrer son CV dans la base de données universelle dans les mêmes conditions qu'une personne sans emploi. Ainsi, la majorité des services proposés aux personnes en contrat à durée déterminée est identique à ceux que l'Agence propose aux sans-emplois.

Parallèlement, l'Agence pour l'emploi propose un « service clients » par téléphone pour faciliter les démarches avec l'aide d'un conseiller. Ce service est ouvert du lundi au vendredi de 8 h à 22 h, le samedi et le dimanche de 10 h à 16 h.

Il existe également différentes brochures téléchargeables à partir du site de l'agence pour l'emploi, en suédois et en anglais, qui présentent plus en détails les démarches qu'une personne sans emploi doit effectuer et les conditions requises pour bénéficier des allocations-chômage.

Enfin, le site de l'agence pour l'emploi s'adresse principalement aux demandeurs d'emploi ainsi qu'aux employeurs avec la publication d'offres d'emploi, la recherche parmi les 150 000 CV enregistrés dans la base de données universelle, etc.

-Prestations proposées au demandeur d'emploi en fonction de son profil

-La base de données universelle des offres d'emploi

Le principal outil de l'agence pour l'emploi est la base de données universelle (*Platsbanken*) regroupant la quasi-intégralité des offres d'emplois dans le pays (avec une ventilation sectorielle et géographique), soit actuellement environ 50 000 annonces. Pour personnaliser l'orientation et la recherche, il est, par exemple, possible de s'abonner aux nouvelles offres d'emploi qui correspondent au profil souhaité. Il est également possible de répondre à des offres directement en ligne via le site de l'Agence pour l'emploi.

-La base de données universelle des CV / profils des demandeurs d'emplois

L'enregistrement d'un CV dans la base de données universelle de l'Agence pour l'emploi, selon un modèle prédéfini, prend généralement entre 30 et 60 minutes. Il existe actuellement 150 000 CV dans cette base. L'agence propose un service de « match-making » pour faciliter la recherche d'un emploi dans la base de données des offres d'emploi (*Platsbanken*) par rapport au profil du CV enregistré. La base de données permet également de cibler exclusivement des emplois temporaires ou de vacataires (*vikariepoolen*). Si une personne ayant enregistré son CV n'est pas suffisamment active, à savoir active sur le site au moins une fois toutes les 12 semaines, son compte est gelé et n'est plus visible pour les employeurs potentiels. Si le compte n'est pas réactivé dans les 12 mois, le CV disparaît définitivement du système.

-Les services d'orientation

En complément des deux bases de données universelles (offres d'emplois et CV), l'Agence pour l'emploi développe également des services qualifiés de « services d'orientation ». Parmi les plus importants, on trouve :

- Le « test pour choisir un emploi », l'idée est d'orienter la personne intéressée vers des emplois qui correspondent à son profil, ses centres d'intérêts et ses compétences la faisant répondre à une série de questions sur le site de l'Agence pour l'emploi ;
- Le « demandeur d'emploi », une application qui permet à l'utilisateur de rechercher un emploi étape par étape en fonction de la situation individuelle de la personne sans emploi (assistance pour rédiger un CV, aides pour répondre à une offre d'emploi ou pour préparer un entretien d'embauche...) ;
- « les métiers/emplois de A à Z », description de 1 200 différents emplois avec, dans certains cas, des témoignages (films, articles...) par des personnes qui exercent déjà ces métiers ;
- « le compas des métiers de l'avenir », application permettant d'anticiper les métiers et professions qui seront particulièrement recherchés d'ici 10 ans (parmi une sélection de 200 professions) ;
- L'application « aller plus loin » qui, sur la base d'une série de questions posées, doit permettre au demandeur d'emploi d'identifier des nouveaux métiers/secteurs sur lesquels il pourrait se reconverter ;
- L'application « information sur les programmes de formation », base de données avec des informations (profils de la formation de base/technique, critères de sélection, admissibilité, financement/bourse scolaire...) sur près de 18 000 formations dans des domaines très variés.

Par ailleurs, le site de l'Agence dispose d'une multitude de liens vers des sites de nature privée, mais aussi vers des sites internationaux privés comme publics pour faciliter la mobilité de l'emploi, notamment au sein de l'UE et plus particulièrement dans les pays nordiques (Eures, portail de la Chambre de commerce suédo-allemande, divers sites pour faciliter la recherche d'emploi dans les autres pays nordiques avec accès directs à la base de données universelle des agences pour l'emploi des autres pays de la zone, des sites privés pour trouver un emploi en Norvège notamment, etc.).

Q 14-Parallèlement au parcours-type décrit ci-dessus, des parcours spécifiques sont-ils prévus pour certains publics (jeunes, seniors, etc.) ? Des aménagements au parcours de droit commun sont-ils envisagés ? A partir de quelle date ? Qui les prend en charge ?

-des mesures spécifiques pour les jeunes

Avec la règle du « last in, first out » pour les licenciements économiques, les jeunes et les immigrés récents sont particulièrement précarisés en cas de crise. Les négociations entre les partenaires sociaux pour réformer cette règle ayant récemment échoué, les perspectives pour l'emploi des jeunes restent particulièrement médiocres, même si des possibilités de dérogation (moyennant indemnités) existent pour les entreprises souhaitant conserver leurs employés les moins anciens. Le taux de chômage des jeunes est très élevé, autour de 25%, même si le gouvernement souligne que près de la moitié de ce mauvais chiffre s'explique par le nombre d'étudiants à temps plein qui cherchent du travail.

Pour les **jeunes** de 16 à 24 ans, un système de « garantie emploi pour les jeunes » a été mis en place depuis le 1er décembre 2007, incluant un suivi et un soutien renforcé dans la recherche d'emploi et pouvant inclure des formations ou des stages. Pour les jeunes pouvant prétendre à des allocations chômage, le niveau d'indemnisation baisse plus rapidement que dans le cas général (80 % pendant 100 jours, 70 % pendant 100 jours, puis 65 % pendant 100 jours), sauf pour les chargés de famille (80 % pendant 200 jours puis 70 % pendant 100 jours, puis 65 % pendant 150 jours). Pour les autres, l'Etat verse une « indemnité de développement » variant entre 5 et 13 EUR par jour. La « garantie emploi jeune » comptait 40 448 participants en octobre 2009.

Le nouveau programme d'activation Levier (Lyft) prévu dans le budget 2010 devrait couvrir 40 000 places et sera administré et conçu par l'Agence pour l'emploi. La participation à ce programme sera d'une durée de six mois pour les participants aux programmes « garantie emploi et développement » et de trois mois pour les demandeurs d'emploi récents et les jeunes bénéficiaires de la « garantie emploi jeune ». L'effort sera coordonné entre le gouvernement, les municipalités et certaines associations dans le domaine de la forêt, de l'environnement, du patrimoine, de la solidarité et de l'éducation. Les participants à ce programme percevront l'allocation de soutien d'activité ou l'indemnité de développement. L'objectif est de maintenir un contact avec le milieu du travail et d'investir pour l'environnement et la solidarité.

La mesure devrait coûter 230 M EUR et est incluse dans les 390 M EUR prévues dans le budget 2010 pour le renforcement des politiques du marché du travail.

Des efforts sont faits par le gouvernement pour inciter les jeunes à reprendre des études. En complément des formations dispensées dans le cadre de la « garantie emploi jeune », le gouvernement s'efforce d'augmenter les places dans les écoles professionnelles pour ceux qui n'ont pas un diplôme d'étude secondaire. L'objectif est de faire en sorte que les demandeurs d'emploi qui participent aux accords de « garantie emploi jeune » puissent désormais se voir offrir des formations d'une durée de trois mois au sein de ces écoles. Le gouvernement espère pouvoir mettre à disposition 1000 places. Le coût de l'opération est estimé à 5,1 M EUR.

En outre, le gouvernement entend faciliter la création d'entreprise par les jeunes entrants sur le marché du travail. L'Agence nationale d'audit a encouragé ce programme en montrant qu'il était dans tous les cas plus bénéfique pour ces populations que de rester sans emploi ou que de participer à d'autres programmes. Aussi, le gouvernement entend encourager ces mesures, notamment pour les jeunes de plus de 20 ans participant à la « garantie emploi jeune ».

Enfin, le gouvernement souhaite permettre aux participants à la « garantie emploi jeune » de suivre à mi-temps des programmes municipaux d'éducation pour adultes et de participer aux cours de SFI (Suédois pour Immigrants). L'objectif de la mesure est d'encourager les participants à reprendre des études à plein temps.

Le budget 2010 fait également de l'accès aux coachs pour les jeunes dès le premier jour et à la « garantie emploi jeune » dès le 3^e mois une priorité. La plupart des initiatives du budget 2010 en faveur des jeunes sont essentiellement temporaires, les principales mesures ayant déjà été adoptées précédemment.

-des mesures spécifiques pour les immigrants

Dernièrement, des ressources ont été affectées à l'Agence pour l'emploi pour évaluer l'expérience professionnelle des nouveaux **immigrants**, afin d'accélérer leur entrée sur le marché du travail. Il s'agit là d'un transfert de compétence des municipalités vers une agence d'Etat. Dans ce pays si culturellement et historiquement décentralisé, ce petit mouvement inverse et inhabituel, qui suit une « reconcentration » des bureaux régionaux de l'agence d'Etat, mérite d'être souligné.

Depuis le 2 juillet 2007, des emplois « tremplins », emplois subventionnés, à hauteur de 50 % dans le public, et de 75 % dans le privé, et combinés à des cours de suédois, ont été introduits pour les nouveaux immigrants dans les dix-huit premiers mois à partir de l'obtention du permis de résidence.