

JANVIER 2004

# **RAPPORT**

au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité  
sur le rapprochement des services de l'emploi

Jean MARIMBERT, Conseiller d'Etat

avec le concours de Benjamin JOLY, Inspecteur à  
l'Inspection Générale des Affaires Sociales

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>6</b>
<b>I L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE D'UN DISPOSITIF COMPLEXE, NÉCESSITANT DE MULTIPLES INTERACTIONS SUR UNE BASE DE PLUS EN PLUS TERRITORIALISÉE. ....</b>	<b>12</b>
<b>I.1 LA MOSAÏQUE DES SERVICES DE L'EMPLOI : GENÈSE DE LA COMPLEXITÉ .....</b>	<b>12</b>
I.1.1. LA SITUATION AVANT LA RÉFORME DE 1967.....	12
I.1.1.1. <i>Les origines du placement.....</i>	12
I.1.1.2. <i>Les difficultés des bureaux de main d'œuvre.....</i>	14
I.1.1.3. <i>Le développement d'autres outils d'orientation, de placement et de formation.....</i>	14
I.1.2. LE RAPPORT ORTOLI ET SES SUITES.....	15
I.1.2.1. <i>Un rapport anticipateur.....</i>	15
I.1.2.2. <i>Des suites édulcorées mais néanmoins innovantes.....</i>	17
I.1.3. LA MONTÉE DES DIFFICULTÉS ET DE LA COMPLEXITÉ DANS LES ANNÉES 1980.....	18
I.1.3.1. <i>La paupérisation de l'ANPE face à la montée du chômage.....</i>	18
I.1.3.2. <i>Une réforme avortée à la suite du rapport Farge.....</i>	18
I.1.3.3. <i>L'apparition de nouveaux acteurs tournés vers des publics spécifiques.....</i>	20
I.1.3.4. <i>L'émergence de la notion de service public de l'emploi (SPE) .....</i>	21
I.1.4. LE TOURNANT DES ANNÉES 1989/1990.....	22
I.1.4.1. <i>Une nouvelle donne dans les relations entre l'Etat et l'ANPE : le contrat de progrès.....</i>	22
I.1.4.2. <i>Le rejet des scénarios les plus simplificateurs fondés sur la notion d'opérateur unique.....</i>	24
I.1.4.3. <i>La déconcentration interne plutôt que la régionalisation de l'ANPE.....</i>	25
I.1.4.4. <i>La persistance d'un système complexe.....</i>	26
I.1.5. LA POURSUITE DE LA TRANSFORMATION DES ACTEURS.....	28
I.1.5.1. <i>La mutation de l'ANPE durant les années 1990.....</i>	28
I.1.5.2. <i>Des évolutions chez les autres acteurs publics traditionnels.....</i>	34
I.1.5.3. <i>La montée de la territorialisation.....</i>	35
I.1.6. L'IMPACT DES ÉVOLUTIONS LES PLUS RÉCENTES.....	36
I.1.6.1. <i>La dynamique d'activation de l'indemnisation chômage.....</i>	36
I.1.6.2. <i>La poursuite du transfert de compétences vers les collectivités territoriales.....</i>	37
<b>I.2. LES MUTATIONS DU RÉGIME D'ASSURANCE CHÔMAGE ET DE SES INSTITUTIONS GESTIONNAIRES ....</b>	<b>38</b>
I.2.1. LES MUTATIONS DU SYSTÈME D'INDEMNISATION .....	38
I.2.1.1. <i>Avant 1958, le primat de l'assistance .....</i>	38
I.2.1.2. LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME D'ASSURANCE.....	39
I.2.1.3. <i>L'éphémère unification des régimes d'assurance et d'assistance.....</i>	40
I.2.1.4. <i>Les suites de la crise financière de 1982/1983 : une partition entre assurance et solidarité.....</i>	40
I.2.1.5. <i>Le PARE/PAP ou l'activation généralisée.....</i>	42
I.2.2. LES RESPONSABILITÉS DE LA GESTION PARITAIRE ET LEURS INTERFACES NÉCESSAIRES AVEC L'ÉTAT .....	45
I.2.2.1. <i>Un véritable paritarisme.....</i>	45
I.2.2.2. <i>Un paritarisme qui conduit les partenaires sociaux à opérer des arbitrages sensibles.....</i>	45
I.2.2.3. <i>Un paritarisme dont l'exercice ne saurait laisser l'Etat complètement à l'écart.....</i>	46
I.2.2.4. <i>L'ambiguïté juridique maintenue quant à la nature du régime .....</i>	48
I.2.3. UNE GESTION PARITAIRE QUI A SU SE MODERNISER AU COURS DES DIX DERNIÈRES ANNÉES.....	49
I.2.3.1. <i>Le renforcement de la cohésion des institutions du régime .....</i>	49
I.2.3.2. <i>Des changements de structure générateurs d'une cohérence accrue.....</i>	51
I.2.3.3. <i>Une démarche de modernisation porteuse de progrès dans les services rendus.....</i>	52
<b>I.3. UN VÉRITABLE RAPPROCHEMENT ENTRE OPÉRATEURS S'EST ENGAGÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES .....</b>	<b>55</b>
I.3.1. L'ÉMERGENCE RÉCENTE D'UNE COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE ENTRE L'ANPE ET L'UNEDIC.....	55
I.3.1.1. <i>Des relations longtemps limitées pour l'essentiel à la gestion de la liste des demandeurs d'emploi.....</i>	55
I.3.1.2. <i>Un partenariat sur les services d'une portée assez réduite jusqu'en 2000, malgré un effet positif du transfert de l'inscription aux Assedic .....</i>	58
I.3.1.3. <i>La mise en œuvre du PARE/PAP, catalyseur d'une interaction opérationnelle dont l'intensité est sans précédent .....</i>	62
I.3.1.4. <i>Un déphasage caractérisé entre le rapprochement opérationnel et l'évolution des systèmes d'information sur la demande d'emploi.....</i>	66
I.3.2. LES RELATIONS DE L'ANPE AVEC SES CO-TRAITANTS : UNE DYNAMIQUE DE PARTENARIAT QUI LAISSE SUBSISTER CERTAINES DIFFICULTÉS D'ARTICULATION OPÉRATIONNELLE .....	69
I.3.2.1. <i>La relation entre l'ANPE et l'APEC pour l'emploi des cadres.....</i>	69
I.3.2.2. <i>La relation entre l'ANPE et le réseau d'accueil des jeunes (Missions locales/PAIO).....</i>	71
I.3.2.3. <i>La relation entre l'ANPE et le réseau Cap-Emploi – AGEFIPH pour l'emploi des travailleurs handicapés .....</i>	73
I.3.3. UN « CHANGEMENT DE BRAQUET » DANS LA COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE ENTRE L'ANPE ET L'AFPA .....	75
I.3.3.1. <i>Une relation traditionnellement complexe entre les deux maisons.....</i>	75
I.3.3.2. <i>Une dynamique nouvelle des relations à la fin des années 1990 .....</i>	77
I.3.3.3. <i>Des évolutions récentes perçues comme des hypothèques .....</i>	78
I.3.4. LES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DE LA COORDINATION CONCERNANT LE CONTRÔLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI.....	78
I.3.4.1. <i>Un fonctionnement problématique.....</i>	79
I.3.4.2. <i>Une fonction marquée par les ambiguïtés de la société à l'égard des obligations du demandeur d'emploi.....</i>	86

I.3.4.3.	<i>Des ambiguïtés qui prennent racine dans les règles de droit</i> .....	88
I.3.4.4.	<i>Les voies d'une amélioration possible</i> .....	93
<b>I.4. LE MOUVEMENT DE TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI.....</b>		<b>97</b>
I.4.1.	LA TERRITORIALISATION VA DANS LE SENS DE L'HISTOIRE.....	97
I.4.1.1.	<i>La diversité croissante des situations de l'emploi sur les territoires</i> .....	97
I.4.1.2.	<i>Une attente de responsabilité et de marges d'initiatives chez les acteurs locaux de l'emploi</i> .....	98
I.4.1.3.	<i>Le mouvement de transferts de compétences vers les collectivités territoriales</i> .....	99
I.4.1.4.	<i>Une exigence à l'égard du gouvernement central qui coexiste avec des attentes vis-à-vis des élus locaux</i> .....	99
I.4.2.	LA TERRITORIALISATION EST PRISE EN COMPTE DANS L'ORGANISATION ET LA STRATÉGIE DES ACTEURS.....	100
I.4.2.1.	<i>Du côté de l'Etat, un mouvement amplifié à la fin des années 1990</i> .....	100
I.4.2.2.	<i>Du côté des opérateurs publics, des processus de déconcentration interne ouvrant des espaces de discussion et de partenariat territoriaux</i> .....	101
I.4.2.3.	<i>L'ancrage territorial est identitaire chez certains réseaux à vocation spécifique</i> .....	102
I.4.2.4.	<i>La restructuration des institutions du régime d'assurance chômage laisse subsister des marges d'autonomie, sans doute moindres à l'échelon des sites</i> .....	102
I.4.3.	IL RESTE DES OBSTACLES AU DÉPLOIEMENT DES APPROCHES TERRITORIALISÉES.....	103
I.4.3.1.	<i>L'hétérogénéité des découpages géographiques, surtout au niveau infra départemental</i> .....	103
I.4.3.2.	<i>Les écarts dans la répartition des pouvoirs de décision entre les différents niveaux géographiques</i> .....	104
I.4.3.3.	<i>Les déphasage entre les temporalités de décision</i> .....	104
I.4.3.4.	<i>La difficulté naturelle de surmonter l'héritage d'une culture administrative sectorisée</i> .....	105
I.4.4.	IL FAUT GARDER À L'ESPRIT QUE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI N'EST PAS ENTIÈREMENT « SOLUBLE » DANS LA TERRITORIALISATION.....	105
I.4.4.1.	<i>Certains thèmes ne peuvent être abordés et traités de façon pertinente par la seule approche territorialisée</i> .....	105
I.4.4.2.	<i>Les mérites de la territorialisation ne doivent pas faire perdre de vue l'existence et l'importance de priorités nationales</i> .....	106
I.4.4.3.	<i>Il faut encourager la convergence des approches par des travaux et des délibérations associant tous les maîtres d'ouvrage à l'échelon stratégique de la région</i> .....	107
<b>II. ENJEUX ET PERSPECTIVES DE L'INTERVENTION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL.....</b>		<b>108</b>
<b>II.1. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'INTERVENTION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL.....</b>		<b>108</b>
II.1.1.	PORTÉE ET LIMITE DU FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL DANS LA POLITIQUE DE L'EMPLOI.....	108
II.1.1.1.	<i>Le marché du travail « enregistre » l'influence de facteurs qui lui sont extérieurs et appellent d'autres formes d'interventions publiques</i> .....	108
II.1.1.2.	<i>Il ne faut pas pour autant minimiser l'enjeu spécifique du marché du travail</i> .....	112
II.1.2.	DES DÉFIS STRUCTURELS QUI APPELLENT UNE ACTION PUBLIQUE FORTE ET INNOVANTE.....	114
II.1.2.1.	<i>La persistance d'un niveau élevé de chômage malgré l'influence favorable de la démographie</i> .....	114
II.1.2.2.	<i>La résistance ou l'accentuation de trois défis structurels : le chômage d'exclusion, les restructurations d'entreprise, les pénuries de main-d'œuvre</i> .....	115
II.1.2.3.	<i>L'exigence de construction d'une politique équilibrée de gestion des âges</i> .....	119
<b>II.2. LA PERSPECTIVE D'UN DÉVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE SUR LE PLACEMENT EST PORTEUSE D'ENJEUX DE MAÎTRISE PUBLIQUE : LE « BON USAGE » ET LA RÉGULATION DU MARCHÉ.....</b>		<b>122</b>
II.2.1.	L'OFFICIALISATION DE L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE : UNE REMISE EN ORDRE JURIDIQUE QUI EST DE NATURE À FAVORISER LE DÉPLOIEMENT DE NOUVELLES STRATÉGIES ET INITIATIVES.....	122
II.2.2.	LE « BON USAGE » DU MARCHÉ.....	126
II.2.2.1.	<i>La nécessité d'un pilotage par la politique publique</i> .....	126
II.2.2.2.	<i>Des marges importantes d'adaptation à chaque situation nationale</i> .....	128
II.2.3.	LA NÉCESSAIRE RÉGULATION DES PRATIQUES.....	131
II.2.3.1.	<i>Un fort particularisme du marché du travail qui appelle un effort de régulation</i> .....	131
II.2.3.2.	<i>La nécessité de mettre en place une fonction de veille et d'évaluation</i> .....	134
<b>II.3. LA PLURALITÉ DES FINANCEURS ET DES OPÉRATEURS : UNE SINGULARITÉ FRANÇAISE DIFFICILE À RÉSORBER.....</b>		<b>137</b>
II.3.1.	LA SINGULARITÉ CROISSANTE DU PAYSAGE FRANÇAIS DE L'INTERVENTION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL.....	137
II.3.1.1.	<i>Une organisation française déjà parmi les plus complexes au seuil des années 1990</i> .....	137
II.3.1.2.	<i>L'accentuation récente de cette singularité française</i> .....	138
II.3.2.	LA PLURALITÉ DES MAÎTRES D'OUVRAGE PARAÎT DIFFICILE À REMETTRE EN CAUSE.....	140
II.3.2.1.	<i>Le coût de la complexité</i> .....	140
II.3.2.2.	<i>Remettre en cause la dualité des maîtres d'ouvrage nationaux ne paraît pas envisageable</i> .....	142
II.3.2.3.	<i>Les effets pervers de la diversification des catégories de financeurs locaux doivent être conjurés</i> .....	147
II.3.3.	LES POSSIBILITÉS DE DIMINUER LE NOMBRE D'OPÉRATEURS PUBLICS SEMBLENT AUJOURD'HUI RÉDUITES.....	150
II.3.3.1.	<i>L'hypothèse de la fusion entre l'UNEDIC et l'ANPE reste problématique</i> .....	150
II.3.3.2.	<i>Les perspectives de rattachement à l'ANPE des fonctions remplies par les structures spécialisées d'appui au placement semblent peu crédibles</i> .....	152
II.3.3.3.	<i>Le rattachement à l'ANPE de certaines des fonctions de l'AFPA n'est pas compatible avec les décisions récentes</i> .....	154
<b>II.4. LA MISE EN PLACE D'UNE COORDINATION RÉELLE ET RÉGULIÈRE : UNE CONDITION ABSOLUE D'EFFICACITÉ ET D'EFFICIENCE DU DISPOSITIF.....</b>		<b>157</b>
II.4.1.	UN BESOIN DE CONCERTATION ENTRE ACTEURS QUI N'EST PAS SUFFISAMMENT SATISFAIT DANS LE MODE DE FONCTIONNEMENT ACTUEL.....	157

II.4.1.1.	<i>Développer la concertation préalable sur les décisions de l'Etat.....</i>	157
II.4.1.2.	<i>Organiser des échanges préalables entre les partenaires sociaux et l'Etat sur l'économie générale de l'indemnisation du chômage.....</i>	158
II.4.1.3.	<i>Faire évoluer en commun la stratégie d'organisation de la chaîne de services pour concentrer davantage d'efforts sur les zones de plus fort besoin.....</i>	159
II.4.2.	<b>ANCRER LA COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE DANS UN CADRE DE CONCERTATION ET DE SUIVI STRATÉGIQUE. ....</b>	164
II.4.2.1.	<i>Développer la pratique de la concertation et du suivi stratégique entre l'Etat et les partenaires sociaux. ....</i>	164
II.4.2.2.	<i>Consolider dans un cadre contractuel la dimension stratégique de la coopération opérationnelle entre l'ANPE et l'UNEDIC.....</i>	167
II.4.2.3	<i>Sortir du dilemme des systèmes d'information .....</i>	173
II.4.3.	<b>CONSOLIDER ET GÉNÉRALISER LE DIALOGUE ENTRE LES ACTEURS À L'ÉCHELON TERRITORIAL EN S'INSPIRANT DES MEILLEURES PRATIQUES RÉCENTES.....</b>	178
II.4.3.1.	<i>Coordonner les stratégies et tendre vers la construction de politiques communes à l'échelon régional. ....</i>	178
II.4.3.2.	<i>Promouvoir de véritables débats régionaux d'orientation sur la politique du marché du travail.....</i>	180
II.4.3.3.	<i>Susciter chez les principaux acteurs des évolutions internes propices à cette interaction.....</i>	181

<b>LISTE DES PROPOSITIONS .....</b>	<b>187</b>
-------------------------------------	------------

**LISTE DES ANNEXES**

<b>ANNEXE I – LETTRE DE MISSION.....</b>	<b>194</b>
<b>ANNEXE 2 - CHRONOLOGIE DE L'INTERVENTION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET DE L'INDEMNISATION.....</b>	<b>196</b>
<b>ANNEXE 3 - PANORAMA DES INTERVENANTS.....</b>	<b>200</b>
<b>ANNEXE 4 - LES SERVICES DE L'EMPLOI EN ALLEMAGNE.....</b>	<b>201</b>
<b>ANNEXE.5 - LES SERVICES DE L'EMPLOI AUX PAYS-BAS .....</b>	<b>206</b>
<b>ANNEXE.6 - LES SERVICES DE L'EMPLOI AU ROYAUME-UNI.....</b>	<b>212</b>
<b>ANNEXE 7 - LES SERVICES DE L'EMPLOI DANS LES AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE.....</b>	<b>216</b>
<b>ANNEXE 8 - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....</b>	<b>221</b>
<b>ANNEXE.9 - REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>	<b>229</b>



## INTRODUCTION

Près de trente ans après la fin de la période de croissance des années 1945-1975, dite des trente glorieuses, le chômage s'est installé dans le paysage de la société française et inscrit dans la vie de beaucoup de nos concitoyens.

De quatre à cinq cent mille à la veille de la « crise du pétrole » le nombre des chômeurs a progressé jusqu'à plus de trois millions, et le recul qu'il a connu dans la conjoncture favorable de la fin des années 1990 l'a laissé à un niveau élevé, bien supérieur à ce qui était encore présenté il n'y a pas si longtemps comme le seuil de l'inacceptable.

Près du tiers des personnes interrogées au début de l'année 2003 par le CREDOC pour le compte de l'UNEDIC, dans le cadre de l'enquête annuelle « conditions de vie et aspirations des français » déclaraient avoir connu effectivement le chômage au cours des dix dernières années, et un quart déclaraient avoir été confrontés, elles-mêmes ou par un membre de leur foyer, à une période de chômage continu de plus d'un an.

Comment s'étonner dans ces conditions que près des deux tiers des français se disent inquiets du risque de chômage pour eux-mêmes ou pour leurs proches, et qu'ils le placent, devant l'insécurité dont il n'est d'ailleurs qu'une forme d'expression, en tête des préoccupations de la population ?

La perspective du plein emploi, caressée et même annoncée au tournant du troisième millénaire, leur paraît aujourd'hui bien lointaine et irréaliste, au point que plus des deux tiers d'entre eux s'attendent à voir le nombre de chômeurs augmenter pendant plusieurs années encore. Une vision moins pessimiste de l'avenir pourrait pourtant s'appuyer sur les nouvelles perspectives de la période qui s'ouvrira à partir de 2005 / 2006, avec le passage probable à une phase plus favorable du cycle de croissance économique et surtout l'impact de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom d'après guerre, qui devrait alléger quelque peu la pression quantitative du chômage.

La politique de l'emploi (1) a déployé des ressources importantes pour tenter d'enrayer la progression du chômage et surtout la mécanique infernale du chômage

d'exclusion. Dans son acception la plus large, elle recouvre d'abord le maniement des leviers de politique économique et budgétaire conjoncturelle, en vue de favoriser la croissance, mais les marges de manœuvre des Etats sont, en la matière, de plus en plus rétrécies par les contraintes de l'interpénétration des économies et des règles communautaires de stabilité budgétaire. Elle comporte aussi, et de plus en plus, le recours à des actions plus structurelles qui tendent à accroître le contenu en emploi de la croissance, comme la baisse des charges sociales, avec un certain succès puisque l'économie française assure aujourd'hui une création nette d'emploi à partir d'un taux de croissance compris entre 1,2 et 1,5 % (contre 2,2 % dans les années 80) et parvient à stabiliser le chômage à partir d'une croissance située entre 2 et 2,25 % compte tenu de la croissance spontanée des ressources en main d'œuvre, qui se tassera très fortement à partir de 2006 pour les raisons démographiques déjà évoquées (2).

Mais ces deux dimensions d'une politique de l'emploi ne sauraient faire oublier son troisième volet, qui touche **l'intervention directe sur le marché du travail**.

Les ressources affectées à cette intervention ont connu un développement significatif jusqu'à la fin des années 1990, passant de moins de 1 % du PIB en 1973 à plus de 3,85 % en 1997 et 3,55 % en 2001 selon les comptes de l'emploi de la DARES, et compte non tenu des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires et pour l'aménagement et la réduction du temps de travail qui sont eux-mêmes passés de 0,58 à 0,98 % du PIB entre 1997 et 2001(3)(4).

Les chiffres relatifs aux dépenses publiques pour les programmes du marché du travail, que l'OCDE publie régulièrement sur des bases méthodologiques différentes, situent la France, avec 3,12 % du PIB en 2000, à **un bon niveau d'effort collectif, bien qu'en retrait par rapport à celui des pays qui investissent le plus dans ce domaine**, comme le Danemark, les Pays-Bas et la Belgique. Cet effort représente aujourd'hui en France plus de 50 Milliards d'euros.

Ces ressources ont financé l'indemnisation d'un chômage croissant, mais aussi, et de plus en plus au fil des décennies, la mise en place de dispositifs et de programmes d'appui à l'orientation, à la recherche d'emploi, à la formation ou la reconversion des salariés involontairement privés d'emploi ainsi qu'à la satisfaction des besoins de main-d'œuvre des entreprises.

Parallèlement, la montée du chômage et l'accentuation de la sélectivité du marché du travail suscitaient la mise en place d'organismes spécialisés ayant une vocation tournée vers certaines catégories de personnes ou vers l'action en faveur de l'emploi sur un territoire donné.

Au fil de ce processus, **le système d'intervention sur le marché du travail est devenu très complexe, de moins en moins lisible** pour ceux qui doivent recourir à ces services en tant que demandeurs d'emploi ou chefs d'entreprise et même souvent pour ceux qui doivent rendre ces services en tant qu'agents d'une des institutions du dispositif. A la complexité de la gamme des mesures, encore forte malgré les efforts de simplification entrepris à partir de la fin des années 1980, s'ajoute la diversité des organismes dont les statuts sont hétérogènes et dont les compétences se répartissent selon une logique qui doit parfois beaucoup plus aux aléas de l'histoire sociale et politique, au poids des cultures institutionnelles ou aux particularités de l'organisation territoriale de la République qu'à une stricte rationalité dans l'organisation de la politique publique de l'emploi.

Les développements qui suivent s'efforcent de rappeler l'origine de ce foisonnement et de voir dans quelle mesure les acteurs situés dans les diverses « planètes » de cette « galaxie » de l'emploi, dialoguent entre eux afin de minimiser les effets négatifs de la complexité pour les usagers et de tirer au contraire le meilleur parti de la complémentarité des compétences et de la synergie des ressources. Ils explorent les hypothèses, y compris les plus radicales, de simplification de l'organisation des responsabilités et des interventions, en vue d'enrayer les effets pervers de la complexité en termes de déperdition d'énergie et de perte d'efficacité. **Il s'agit pour notre collectivité nationale, au-delà de toutes les répartitions de compétences et de toutes les différences institutionnelles qui ne doivent pas faire oublier l'exigence commune, en mesure d'aller encore plus loin, et à un coût raisonnable, dans la voie prometteuse suivie depuis quelques années, celle de l'individualisation de la réponse apportée aux demandeurs d'emploi, et demain aussi aux entreprises, qui expriment des besoins sur le marché du travail.**

Mais expliquer l'état actuel des choses et préconiser des solutions inspirées par un souci de faisabilité ne doit pas conduire à minimiser la singularité de la situation française dans ce domaine et les risques qu'elle comporte pour l'efficacité du dispositif,

pour l'efficacité des ressources collectives mobilisées par son fonctionnement et en dernière analyse pour la cohérence de l'action publique.

Cette étude confirme en effet **que la France a le dispositif d'intervention sur le marché du travail le plus éclaté d'Europe**, sans qu'il soit établi a priori que la subtilité de cette mosaïque serait justifiée par la diversité des situations individuelles et territoriales à prendre en compte. Il ne faut pas se voiler la face devant l'ampleur de cette difficulté et encore moins faire de cette situation une vertu en postulant que la complexité de l'organisation actuelle serait le signe d'une parfaite adaptation à la diversité des besoins, voire une manifestation de plus de l'exception française ou du génie national. On doit au contraire se demander si cet ensemble foisonnant d'institutions dotées de ressources inter agit dans des conditions permettant d'espérer que les coûts de transaction découlant pour les acteurs de leur diversité, et les coûts en temps et en énergie résultant, pour les usagers, de la complexité, sont bien compensés par les impacts positifs d'une coopération organisée et durable sur les services.

**En d'autres termes, on ne peut pas à la fois, sans une certaine inconséquence, écarter des regroupements institutionnels qui simplifieraient la physionomie de notre système pour la rapprocher de celle de la plupart des systèmes étrangers, et récuser en même temps la recherche authentique d'une gouvernance renforcée et d'un partenariat stratégique et durable entre les principaux acteurs. Compte tenu des antécédents déjà anciens de cette problématique, le constat d'une éventuelle impossibilité de mener à bien la deuxième approche devrait alors conduire à s'engager dans la première.**

Il est essentiel de **s'interroger sur la capacité de ce système à affronter les tâches qui se dessinent pour la période 2005 – 2015**, où la possible baisse du niveau global du chômage laissera subsister de redoutables défis collectifs comme la persistance d'un chômage d'exclusion, l'accentuation, voire l'exacerbation, de certaines pénuries de main-d'œuvre, la prise en charge des impératifs de formation et de reconversion engendré par le flux permanent des réorganisations et restructurations d'entreprises, sans oublier le maintien dans l'emploi des salariés improprement dits « âgés » qu'il va falloir cesser d'évincer précocement du monde du travail pour leur donner réellement, d'ici la fin de la décennie, la possibilité d'accéder à un niveau de pension de retraite proche de celui des générations qui font liquider aujourd'hui leurs droits.

Mener à bien de tels chantiers, aux confins de la politique d'intervention sur le marché du travail et de la gestion interne des entreprises, ne sera possible, sans gaspillage ni impasses majeurs, et à un coût collectif acceptable, que si les divers services de l'emploi, quelle que soit leur histoire propre, leur statut et leur champ de compétence, sont à la fois capables et tenus de situer en permanence leurs propres orientations et actions par rapport à des buts partagés, définis de façon suffisamment explicite à l'échelon des territoires comme à l'échelon national. La définition de ces buts fédérateurs ne pourra procéder elle-même que de véritables échanges et contacts stratégiques entre les collectivités publiques concernées et les partenaires sociaux. **Ils sont en effet dépositaires d'une responsabilité partagée pour le bon fonctionnement d'un véritable système ou réseau des services de l'emploi.**

**Celui-ci doit plus que jamais être conçu à l'image de la pratique contemporaine de la plupart de nos partenaires européens, comme une chaîne articulée de services tournés vers le retour à l'emploi et non pas comme une addition de stratégies institutionnelles plus ou moins cohérentes, quelle que soit la pertinence propre de chacune d'elles.**

C'est pourquoi **il appartient aux principaux financeurs – collectivités publiques et partenaires sociaux - de donner aux opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, des repères clairs et stables.** De telles balises sont nécessaires pour construire des actions communes, trouver les complémentarités optimales, et «tricoter ensemble les parcours d'insertion » les plus adaptés à la situation de chaque personne, pour reprendre la belle expression entendue dans la bouche d'un des nombreux professionnels de l'emploi qu'il nous a été donné de rencontrer durant l'automne 2003 pour les besoins de cette mission.

La progression vers le plein emploi ne naîtra pas de la juxtaposition des stratégies propres de tous les acteurs qui détiennent des responsabilités politiques ou des compétences juridiques, et pas davantage de l'addition des meilleurs efforts de modernisation de chacune des grandes institutions de l'emploi, secondés par les initiatives d'un marché du placement et du reclassement professionnel complètement libéré.

Elle suppose **une démarche consciente et partagée pour fixer les objectifs communs et tracer les cadres d'action**. Les analyses et les propositions qui suivent cherchent à nourrir cette démarche en s'appuyant sur l'acquis des pratiques de coopération qui se sont développées ces dernières années. Elle doivent aujourd'hui être consolidées et enrichies sous peine de risquer de se déliter, au détriment d'une exigence collective qui demeurera demain une clé essentielle de la cohésion sociale.

## I L'EMERGENCE PROGRESSIVE D'UN DISPOSITIF COMPLEXE, NECESSITANT DE MULTIPLES INTERACTIONS SUR UNE BASE DE PLUS EN PLUS TERRITORIALISEE.

L'extrême complexité de la physionomie actuelle des services de l'emploi dans notre pays est le fruit d'une histoire sociale qui a engendré le développement par strates d'un dispositif très éclaté de services d'accueil, d'orientation, et d'aide au placement des demandeurs d'emploi, mais aussi l'émergence parallèle d'une organisation de l'indemnisation du chômage articulant l'assurance et la solidarité selon des modalités évolutives.

Le rapprochement engagé entre les opérateurs depuis quelques années ne remédie encore qu'imparfaitement aux difficultés que suscite cette structure complexe.

Mais la complexité résulte également de la territorialisation croissante de la politique de l'emploi, dans le cadre d'une organisation territoriale de la République comportant une multiplicité de niveaux, traditionnels ou émergents.

### **I.1 LA MOSAÏQUE DES SERVICES DE L'EMPLOI : GENESE DE LA COMPLEXITE**

#### *I.1.1. La situation avant la réforme de 1967*

##### **I.1.1.1. Les origines du placement**

Les premières initiatives d'aide au placement ne sont pas nées d'une action de l'Etat, car elles étaient le fruit d'initiatives privées ou professionnelles. Certains syndicats ou groupements associaient au XIXème siècle le versement à leurs membres de secours financiers à des propositions d'emploi, voire à des obligations de les accepter. Certaines communes s'efforcèrent également d'intervenir en créant des bureaux de placement gratuits.

Assez rapidement se mirent aussi en place des offices de placement privés qui faisaient payer leurs services ,non sans quelques abus que la loi du 14 mars 1904 s'efforça d'enrayer en soumettant ces bureaux de placement payant à une autorisation préalable, tandis qu'elle exigeait des bureaux de placement gratuit qu'ils se déclarent, et des communes qu'elles ouvrent et tiennent à la disposition du public un registre des offres et des demandes, et qu'elles mettent en place un bureau municipal de placement dès lors qu'elles avaient plus de 10000 habitants.

Pour tenir compte des nombreux contournements constatés, une loi du 19 juillet 1928 étend le mécanisme d'autorisation aux bureaux de placement gratuit issus de groupements se consacrant principalement au placement, et impose à tous les bureaux, gratuits ou payants, d'envoyer chaque semaine des données statistiques à un office départemental compétent pour les vérifier et pour s'assurer le cas échéant de la gratuité du placement.

Une politique publique centrale de placement avait émergé dans l'intervalle à la demande du Conseil supérieur du travail, organe consultatif institué en 1891. Elle tendait à conforter le lien entre indemnisation et placement, en ce sens que la participation de l'Etat au fonctionnement des « caisses de secours contre le chômage involontaire, « sur la base d'un décret du 9 septembre 1905, était subordonnée notamment à la condition qu'elles assurent un service gratuit de placement des chômeurs. Le chômeur était tenu d'« accepter l'emploi de sa profession qui est proposé par la caisse, » et de « signer trois fois par semaine au moins, sur un registre déposé au siège de la caisse ou aux endroits désignés par elle » . **Le pointage physique était né ,et il ne disparaîtra que près de quatre-vingt ans plus tard.**

Les années du régime de Vichy furent marquées par une politique de main d'œuvre centralisatrice ,tournée vers la mobilisation des hommes sous la contrainte, et reposant notamment sur un réseau d'offices régionaux et départementaux du travail dépendant de l'Etat.

A la Libération, l'ordonnance du 24 mai 1945 sur le placement des travailleurs et le contrôle de l'emploi met en place un dispositif d'inspiration dirigiste. Cette « politique rationnelle de l'emploi » , pour reprendre la formulation de l'exposé des motifs de l'ordonnance, entendait assurer l'ajustement nécessaire en obligeant les employeurs à notifier aux services de main-d'œuvre les emplois vacants et les travailleurs à passer par les bureaux de placement. Elle visait à l'origine à combler les emplois vacants dans un contexte de pénurie de main d'œuvre, en dirigeant les personnes disponibles vers les secteurs économiques où leur présence était nécessaire pour assurer la reconstruction du pays. A l'époque, les offices de placement qui avaient été établis à l'échelon local ou par des initiatives privées furent dissous, et un décret du 22 avril 1946 confia les tâches de placement et de main-d'œuvre dont ils avaient la charge au ministère du travail, et plus précisément à ses services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre.

### I.1.1.2. Les difficultés des bureaux de main d'œuvre

Au fil du temps, ces bureaux de main-d'œuvre virent leurs activités administratives et statistiques prendre le pas sur les tâches actives de placement, dans un contexte de pénurie de moyens matériels auquel nul ne songeait vraiment à remédier dans la mesure où le niveau du chômage, de l'ordre de deux à trois cent mille personnes, n'en faisait pas une réelle préoccupation pour les décideurs politiques et pour la société.

C'est ainsi que la situation des services publics de placement se dégradait, sans que les rapports successifs qui lui furent consacrés dans la première moitié des années 60, parviennent à déclencher des actions de redressement, et malgré une réelle mobilisation de ces services dans certaines opérations de grande ampleur comme le reclassement des rapatriés d'Afrique du Nord. A la veille de leur disparition, les services placent environ 35.000 personnes par mois et couvrent ainsi environ 8 % du flux des recrutements.

Si des voix s'élevèrent alors au sein du ministère du travail pour déplorer l'état des services de main d'œuvre, l'impulsion modernisatrice viendra finalement en 1967 du Commissariat général du plan, comme nous le verrons.

### I.1.1.3. Le développement d'autres outils d'orientation, de placement et de formation.

En marge des services de main-d'œuvre, les partenaires sociaux décident en 1966 de fonder, sous la forme associative, un organisme ayant pour mission d'aider au développement de l'emploi, de la compétence et du professionnalisme des cadres, dont la place dans la population active commence à se développer, par des actions d'information, de conseil, de diffusion des offres d'emploi. Cette **association pour l'emploi des cadres** (APEC) va s'installer durablement dans le paysage de l'intervention sur le marché du travail.

Parallèlement, en 1966, naît **l'association pour la formation professionnelle des adultes** (AFPA), organisme placé sous la tutelle du ministère du travail et associant dans ses instances les partenaires sociaux et les professions. L'AFPA remplace alors l'association nationale pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre (ANIFRMO) qui fédérait depuis 1949 les centres de formation professionnelle accélérée assurant sous le

contrôle du ministère du travail la formation des chômeurs. Il est à cet égard intéressant de relever, à la suite d'un des bons connaisseurs de la formation professionnelle en France(1), que l'UNEDIC avait envisagé dans ses statuts initiaux de prendre toutes initiatives convenables dans des domaines comportant notamment le reclassement des chômeurs, mais que le Gouvernement coupa court à des velléités en rappelant, dans le cadre de l'ordonnance du 7 janvier 1969, que l'agrément par l'Etat des caisses de l'UNEDIC, était subordonné au respect du monopole de l'intervention de l'Etat dans l'organisation du marché de l'emploi, y compris sous l'angle du reclassement professionnel. Sur ces bases, l'AFPA développera son activité dans les années 60 comme le principal opérateur de formation professionnelle post scolaire, à un moment où les exigences de formation des demandeurs d'emploi n'étaient pas si pressantes qu'aujourd'hui.

Enfin, il faut bien entendu mentionner la création en 1963 du **Fonds national de l'emploi** (FNE), qui allait devenir un outil majeur de l'intervention de l'Etat pour accompagner les mutations technologiques et industrielles en facilitant la conversion, le reclassement et la mobilité des salariés. mais aussi plus généralement le support budgétaire de l'essentiel de la politique de l'emploi à partir du milieu des années 1970.

### *1.1.2. Le rapport Ortolì et ses suites*

#### *1.1.2.1. Un rapport anticipateur*

François-Xavier Ortolì, alors commissaire général du Plan, est chargé à la fin de l'année 1966 par le Premier ministre d'une mission à la suite des inquiétudes exprimées par les organisations syndicales quant aux conséquences sociales de l'évolution des structures économiques, et notamment à l'émergence de phénomènes de sous-emploi.

Son entourage, composé notamment de Jacques DELORS, alors chef du service des affaires sociales et principal inspirateur du rapport, ainsi que de quelques chargés de mission comme Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT et Guy MÉTAIS, est convaincu de la nécessité d'une profonde réforme du mode d'intervention publique sur le marché du travail. Le rapport Ortolì reflète cette volonté de réforme, déjà exprimé dans le 5<sup>ème</sup> plan qui préconisait une **politique active de l'emploi** fondée à la fois sur davantage de transparence, de mobilité et de fluidité sur le marché du travail, et davantage

d'interventions publiques pour favoriser le reclassement professionnel des personnes touchées par l'évolution désormais permanente de l'économie(2).

C'est dans cet esprit que le rapport Ortolí préconise la mise en place rapide d'une « infrastructure de l'adaptation », destinée à concilier la recherche du plein emploi et la plasticité nécessaire de l'organisation productive. L'énoncé des principales composantes de cet infrastructure de l'adaptation conserve aujourd'hui une actualité étonnante puisqu'il est question, d'une bonne organisation du marché du travail, de garanties sociales substantiellement améliorées pour tous ceux qui sont appelés à changer d'emploi, notamment, mais pas seulement, dans le cadre de conversions ou de concentrations, et enfin d'une « organisation de la prévention lorsqu'elle est possible, afin de préparer les mutations prévisibles avec soin, et en mobilisant l'ensemble des moyens disponibles, afin aussi d'éviter les à-coups inutiles, d'aménager et de faciliter les transitions et de concilier autant que faire se peut mobilité économique et politique d'aménagement du territoire ».

Et le rapport d'appeler ensuite sans ambages à ne pas lésiner sur les efforts à entreprendre en vue de doter la France de services modernes de l'emploi, d'institutions d'éducation et de formation qui offrent la possibilité aux travailleurs de mettre à jour leurs connaissances ou d'apprendre un nouveau métier, enfin, d'un ensemble satisfaisant de garanties juridiques, matérielles et financières pour tous ceux qui sont atteints directement par les mutations.

Comme instrument majeur de la politique de l'adaptation qu'il appelle de ses vœux, le rapport propose la création d'un **office national de l'emploi** doté d'une triple compétence de gestion des services de placement et d'orientation, de gestion de la formation professionnelle des adultes et de gestion des actions du fonds national de l'emploi, sans préjudice d'un service technique commun avec l'office d'orientation du ministère de l'Éducation nationale pour procéder aux analyses de postes et à l'élaboration de la documentation de base sur les métiers.

Cet office devait avoir une personnalité juridique autonome, et plus précisément, selon le rapport, la nature d'un **établissement public à caractère industriel et commercial** pour marquer clairement la rupture avec une conception administrative de la gestion des services de placement et pour assurer au nouvel office de plus grandes facilités de gestion. L'office national devait être doté d'un conseil d'administration, présidé

par le directeur général du travail et de l'emploi au ministère, pour garantir une unité politique, et composé d'un petit nombre de représentants des administrations les plus intéressées aux problèmes de l'emploi. On notera que si le rapport écartait ainsi dans l'immédiat l'association des partenaires sociaux, dans un cadre tripartite, il invitait à reconsidérer cette question à la fin de l'année 1970 et, de manière générale, prenait soin de présenter la mise en œuvre de cette nouvelle politique active de l'emploi comme une responsabilité commune aux pouvoirs publics et aux acteurs économiques et sociaux, ce qui le conduisait notamment à souhaiter la mise en place par les partenaires sociaux de commissions paritaires de l'emploi dans chaque profession.

#### I.1.2.2. Des suites édulcorées mais néanmoins innovantes

Les propositions du rapport, soutenues par l'entourage du secrétaire d'Etat à l'emploi, suscitèrent des réactions très critiques du côté du ministre des affaires sociales, attaché à l'intégrité des prérogatives de l'Etat, et des services du ministère, notamment du corps des Inspecteurs du travail, qui ressentaient la création d'un office comme une amputation de leur champ de compétences voire comme une démission de la puissance publique(3).

**La résultante de ces conceptions opposées déboucha sur des décisions nettement en deçà de l'ambition du rapport Ortoli.** Le nouvel organisme, qualifié d'agence plutôt que d'office, en vue de mieux marquer sa dépendance vis-à-vis de l'autorité publique, est placé sous l'autorité du ministre des affaires sociales, alors qu'un établissement public relève en règle générale d'une relation de tutelle. Cette Agence nationale pour l'emploi (ANPE) est administrée par un comité de gestion, présidé par le directeur général du travail et de l'emploi, assisté par un directeur administratif et technique qui ne prendra le titre de directeur général de l'ANPE qu'après le décret du 15 mai 1972. Les échelons territoriaux de l'agence – centres régionaux et sections locales – sont placés sous l'autorité respectivement des directeurs régionaux et des directeurs départementaux du travail et de la main-d'œuvre. Quant aux missions, elles englobent la prospection, l'orientation, le placement et le conseil, y compris au profit de salariés ayant un emploi, mais laissent à l'écart la formation professionnelle des adultes et la gestion des actions du FNE.

En définitive l'ordonnance du 13 juillet 1967 ouvre la voie à un nouveau mode d'interventions de l'Etat sur le marché du travail, mais le costume qu'elle taille à la nouvelle agence est beaucoup plus étriqué que celui qu'avait envisagé le rapport Ortoli.

### *1.1.3. La montée des difficultés et de la complexité dans les années 1980*

#### *1.1.3.1. La paupérisation de l'ANPE face à la montée du chômage.*

De trois à quatre cent mille personnes dans le courant des années 1960 et encore à peine cinq cent mille en 1974, le nombre des demandeurs d'emploi franchit ensuite des caps que nul n'aurait pu imaginer, dépassant le million, en 1976, puis les deux millions en 1982.

L'ANPE est alors progressivement débordée par la montée des flux de demandeurs d'emploi qui se pressent dans ses agences à une époque où, il faut le rappeler, les demandeurs d'emploi étaient tenus de venir à l'ANPE tous les quinze jours ; puis tous les mois pour « pointer ». Petit à petit, sa capacité à recueillir des offres moyennant les contacts nécessaires avec les entreprises se dégrade, enfermant ainsi l'Agence dans un cercle vicieux : elle se trouve confrontée à de plus en plus de demandeurs d'emploi auxquels elle ne peut proposer de solutions de reclassement professionnel, sans avoir encore les outils de prestation qui ne lui seront réellement donnés qu'à partir du début des années 1990, et en quantité significative à compter de la fin de cette décennie.

#### *1.1.3.2. Une réforme avortée à la suite du rapport Farge*

<sup>2</sup> En mai 1978, les ministres chargés du travail et de l'économie charge Jean FARGE, sous gouverneur du Crédit Foncier de France, de présider un groupe de travail sur la réforme de l'ANPE. Le fonctionnement de l'Agence avait donné lieu dans l'intervalle à un rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, plaidant pour un renforcement de l'autonomie de gestion de l'Agence et déjà- pour la mise en place « d'instruments efficaces de coordination et de coopération réelles entre les services et organismes chargés des problèmes d'emploi ».

Après avoir relevé par une formule qui allait garder longtemps sa pertinence que « l'ANPE constitue le domaine d'élection de l'appréciation lapidaire fondée sur l'anecdote », le rapport Farge (5) dresse un diagnostic préoccupant de la situation de l'agence. Il souligne le poids écrasant des tâches administratives et matérielles liées à la

gestion de l'accès aux droits et au maintien de ces droits : l'inscription comme demandeur d'emploi conditionnant l'accès au dispositif d'indemnisation et à la préservation des droits sociaux, l'agence doit à cette époque, dans un contexte faiblement informatisé, traiter une quantité impressionnante de formulaires qu'elle envoie aux ASSEDIC, pour que celles-ci procèdent à la liquidation et à la mise en paiement des allocations ; les tentatives d'accélération et de simplification de ces processus, s'appuyant sur des « centres communs de décisions » réunissant en un même local des agents, des DDTE et des ASSEDIC pour inscrire simultanément les dossiers de demande d'aide publique ou contractuelle reçus de l'agence, n'ont en définitive guère de suite, et l'auteur du rapport leur préfère d'ailleurs les pratiques locales selon lesquelles certaines ASSEDIC organisent avec leur personnel des permanences dans les unités de l'ANPE, voire y détachent des agents à demeure, permettant ainsi à l'ANPE d'être déchargée des tâches administratives liées à l'accès à l'indemnisation.

Mais c'est surtout sur la pratique du **pointage physique** que le rapport concentre sa critique, c'est-à-dire la nécessité, pour le demandeur, de se présenter physiquement et périodiquement au guichet de l'agence locale auprès de laquelle il est inscrit. A l'époque du rapport, la périodicité du pointage physique est bimensuelle après avoir été hebdomadaire. Cette obligation de pointage physique contribue à ses yeux à enfoncer l'agence dans la paperasserie et à engorger le fonctionnement de ses unités au détriment de la qualité des entretiens, à la fois trop brefs et trop obérés par des formalités administratives ; au dépens aussi du temps consacré à la relation avec les entreprises, avec pour conséquence une chute de plus d'un tiers des offres recueillies entre 1973 et 1977 et la montée entre l'agence et les entreprises d'une « muraille d'incompréhension ou d'ignorance réciproque ».

Pour sortir l'agence de l'ornière, le rapport propose une « **déconnexion** » **des tâches de gestion du chômage**, consistant à dissocier de l'inscription à l'ANPE l'accès aux aides et aux droits, relevant des organismes payeurs, et à recentrer l'ANPE sur sa fonction de placement. Il préconise, comme l'avait fait auparavant le rapport Ortolí, de reconnaître à cet établissement public un caractère industriel et commercial, compte tenu de sa vocation, et de le doter des marges de manœuvre nécessaire pour recruter sur des critères d'expériences et pour rémunérer correctement un personnel adapté à ses fonctions. Il propose enfin des évolutions fortes de l'organisation : suppression de l'autorité des services déconcentrés du ministère sur les échelons territoriaux de l'agence pour ne

laisser subsister qu'une tutelle stratégique fondée sur la définition d'objectifs et la fourniture d'informations, et en dernière analyse, sur « l'autorité du ministre » et « la loyauté du directeur général de l'agence » ; déconcentration interne vers les échelons régionaux et départementaux, préférée à une régionalisation par éclatement de l'établissement public national en vingt deux établissements décentralisés, sur le modèle d'une proposition de loi sur les bourses régionales de l'emploi qui avaient été déposée devant le Parlement.

Il suggère en outre de personnaliser davantage les relations de service avec les offreurs et si possible avec les demandeurs d'emploi, notamment en spécialisant les prospecteurs placiers sur certains secteurs d'activités, et en utilisant les ressources d'une véritable stratégie informatique.

Enfin, le rapport plaidait fortement pour la fin de l' « anomalie » que représentait l'absence d'un conseil d'administration propre à l'ANPE, et, pour l'évolution du futur conseil d'administration vers une composition tripartite intégrant les partenaires sociaux.

C'est d'ailleurs dans ce dernier domaine que le rapport Farge eut les suites les plus directes, puisque l'option de transformation en établissement public industriel et commercial ne fut pas retenue et qu'il fallut encore attendre cinq ans (1984), pour que la suppression du pointage physique devienne une réalité, notamment parce que les responsables de l'agence redoutaient que la déconnexion ne coupe l'établissement du contact avec des demandeurs d'emploi jusque là « captifs ». On peut aussi mentionner l'opération de recrutement des chargés de relations avec les entreprises, conçue dans un esprit proche de la tonalité du rapport.

#### I.1.3.3. L'apparition de nouveaux acteurs tournés vers des publics spécifiques.

Nous avons déjà évoqué la création ,avant celle de l'ANPE, d'un organisme à gestion paritaire spécialisé dans l'emploi des cadres, l'APEC. Le rapport Farge appelait d'ailleurs à une meilleure coordination des interventions de l'ANPE et de l'APEC, en matière d'implantation géographique ou de diffusion des offres, en relevant que ces institutions constituaient chacune à leur manière des organismes publics de placement mais qu'elle se comportaient davantage en concurrentes qu'en associées.

Mais ce phénomène d'essaimage des services de l'emploi, sur une base de spécialisation par type de public, allait connaître, en 1982, une étape de grande portée avec la **création des missions locales et des permanences d'accueil d'information et d'orientation** (PAIO) pour les jeunes. L'émergence de ce qui allait devenir progressivement le réseau d'accueil des jeunes procédait du rapport fondateur que Bertrand SCHWARTZ(6) avait écrit l'année précédente. Il s'agissait d'assurer en un lieu unique une première prise en charge globale de la situation des jeunes en difficulté, en intégrant des éléments de réponses ou d'orientation touchant non seulement à l'insertion professionnelle, mais également à tous les autres aspects psychologiques ou sociaux qui entrent en ligne de compte (revenus, santé, logement,...). Il s'agissait aussi, du moins dans la conception originelle, qui s'est sans doute atténuée dans le courant des années 1990, de créer des lieux de travail inter-institutionnel plutôt que de fonder à proprement parler une nouvelle institution dans le champ de l'insertion.

Quelques années plus tard, en 1988 / 1989, une nouvelle institution spécialisée est créée, en faveur cette fois-ci des travailleurs handicapés : **l'Association pour la gestion du fonds d'insertion professionnelle des handicapés** (AGEFIPH). Mise en place sur la base de la loi du 10 juillet 1987, qui créait une véritable obligation d'emploi pour les établissements de plus de vingt salariés, l'AGEFIPH est chargée de recueillir les contributions financières des entreprises qui ne peuvent ou ne veulent s'acquitter de leurs obligations légales par les autres voies possibles, et d'utiliser le produit de ces contributions pour financer diverses formes d'aides à l'insertion des travailleurs handicapés en milieu ordinaire de travail. Administrée par un conseil composé de représentants des employeurs, des salariés et des associations de handicapés, ainsi que de personnalités qualifiées nommées par l'Etat, l'AGEFIPH allait ensuite déployer une large panoplie d'interventions, au soutien notamment de l'action d'appui au reclassement qu'assuraient de longue date des structures comme les équipes de préparation et de suite du reclassement (EPSR), et de manière générale des organismes d'insertion et de placement (OIP).

#### 1.1.3.4. L'émergence de la notion de service public de l'emploi (SPE)

C'est dans ce contexte marqué à la fois par le défi de la montée du chômage et la diversification des institutions et des outils de la politique de l'emploi, mais aussi par les effets des lois de décentralisation de 1982 / 1983, qu'apparaît la notion de service public de l'emploi.

Sans nous appesantir à ce stade sur ce thème, qui sera abordé plus loin dans le cadre des analyses sur la territorialisation, il faut relever que **le SPE est d'emblée une construction pragmatique exprimée dans une simple circulaire du 7 mars 1984, sans base réglementaire**(7). Elle poursuit une visée de cohérence en cherchant à marquer « l'unité d'action qui doit animer des institutions qui partagent une référence juridique commune, le code du travail, mais qui se sont différenciées au cours des décennies ». Elle désigne comme ses composantes de plein exercice les services extérieurs du travail et de l'emploi, chargés de la coordination des actions au niveau territorial, l'agence nationale pour l'emploi, mais aussi l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes, certes placée sous la tutelle du ministre chargé de la formation professionnelle, mais qui apporte son concours à la réalisation des missions du service public de l'emploi.

On notera aussi que sans incorporer explicitement les organismes gestionnaires du régime d'indemnisation du chômage, comme des composantes du service public de l'emploi, elle décrit le SPE comme constitué « en étroite association » avec ces organismes. Et au-delà de la relation avec le régime d'assurance chômage, elle manifeste une volonté d'ouverture du SPE vers « les interlocuteurs naturels de l'Etat que sont les élus territoriaux et les partenaires sociaux » et de manière plus générale, vers tous les interlocuteurs publics ou privés dont l'action et les initiatives rencontrent des enjeux d'emploi.

#### *1.1.4. Le tournant des années 1989/1990*

##### **1.1.4.1. Une nouvelle donne dans les relations entre l'Etat et l'ANPE : le contrat de progrès.**

La réflexion interne de la direction de l'ANPE et les échanges avec sa tutelle ministérielle firent ressortir à cette époque la nécessité de jeter les bases d'une dynamique de modernisation. De cette analyse est née la mission confiée en 1989 par les ministres de l'économie, des finances et du budget et du travail de l'emploi et de la formation professionnelle à Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT, Inspectrice générale des affaires sociales et à Philippe LACARRIERE, Inspecteur général des finances. Dans son rapport rendu en octobre 1989(8), la mission relevait que les résultats obtenus par l'agence étaient décevants, aussi bien en terme de part de marché pour les embauches (moins de 15 % selon la mission), que du point de la qualité de l'accueil et plus

généralement des services rendus aux demandeurs d'emploi, ce dernier constat étant corroboré à la même époque par le rapport de Jean-Baptiste de FOUCAULD sur la vie quotidienne des demandeurs d'emploi(9).

La mission relevait que l'organisation générale du dispositif était compliquée et peu propice à l'efficacité notamment à cause du compromis opéré par l'ordonnance de 1967 entre la conception d'un office doté de larges attributions et d'une grande autonomie et la simple rénovation des services de l'Etat. Elle déplorait la complexité et la confusion des responsabilités que Bernard BRUNHES avait mises en exergue quelques mois auparavant, en mars 1989, dans son rapport au commissaire au Plan intitulé « Un service public de l'emploi pour les années 1990 »(10). Elle mettait en cause la tutelle sur l'ANPE jugée trop technique, pointilleuse et déresponsabilisante, et l'absence de documents annuels ou pluri-annuels d'objectifs permettant de dépasser l'approche purement quantitative de mise en œuvre des plans pour l'emploi qui se succédaient à un rythme pratiquement annuel. Elle notait enfin l'insuffisance des marges de manœuvre de l'agence pour la gestion de ses moyens et la gestion de son personnel, rendue difficile par un statut d'inspiration administrative classique. Elle relevait enfin l'insuffisance du rôle et de l'influence des partenaires sociaux tant au sein du conseil d'administration que dans les comités régionaux qui avaient été créés quelques années auparavant.

Pour surmonter ces difficultés, la mission formulait des propositions ambitieuses qui visaient non seulement à rendre l'ANPE plus efficace et performante dans la prestation de service, mais aussi et de façon plus générale, à adapter le service public de l'emploi en regroupant les responsabilités et en simplifiant les structures.

Sans être intégralement reprises à son compte par le Gouvernement de l'époque, les propositions de la mission LACARRIERE-JOIN-LAMBERT allaient fonder à court terme le contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE et inspirer des aménagements concernant sa relation avec les services déconcentrés de l'Etat et l'organisation de ces derniers.

S'agissant de l'ANPE proprement dite, la nouvelle donne préconisée par le rapport consistait à **remettre à niveau les moyens de l'agence** par rapport à l'évolution de ses charges et à **lui assigner en contrepartie des objectifs de progrès**, de nature opérationnelle et organisationnelle.

La mission relevait un décrochage des moyens à partir de 1984, qui avait engendré, par rapport à l'évolution des charges un déficit de l'ordre de 3600 agents, finalement ramené à environ 1500 emplois après pris en compte des gains de productivité consécutifs à l'informatisation de la tenue de la liste des demandeurs d'emploi et à la suppression du pointage physique, ainsi qu'à la progression structurelle de la productivité au sein de l'établissement.

Les objectifs opérationnels envisagés consistaient à augmenter de 15 à 20 % la « part de marché » de l'agence, et de 63 à 75 % le taux de placement des offres reçues par elle, mais aussi de porter de 20 à 35 minutes le temps moyen consacré par les agents à l'évaluation initiale du demandeur d'emploi –qui ne concernait à l'époque qu'environ 42 % des personnes- et à affecter systématiquement un agent de l'ANPE dans chaque nouvelle mission locale, l'agence pouvant « gager » les emplois en recrutant un autre agent pour son propre réseau. Au titre de l'accomplissement de ces objectifs, la mission proposait d'accorder 986 emplois à l'agence, dont 100 pour les missions locales.

Sur le plan de l'organisation, l'agence devait s'engager à simplifier ses structures en vue de dégager des marges de redéploiement des effectifs vers le terrain, à réformer le statut de son personnel pour lui donner davantage de souplesse et de capacité d'adaptation à l'évolution des services, à déconcentrer largement sa gestion interne vers le niveau régional et à mieux accueillir les demandeurs d'emploi selon les recommandations du rapport établi par Jean-Baptiste de FOUCAULD sur la vie quotidienne des chômeurs.

Les orientations du rapport furent retenues pour l'essentiel par le Gouvernement dans le cadre d'une communication au Conseil des ministres du 15 novembre 1989, avant d'être inscrites dans le contrat de progrès signé entre l'Etat et l'ANPE le 18 juillet 1990.

#### I.1.4.2. Le rejet des scénarios les plus simplificateurs fondés sur la notion d'opérateur unique.

En vue de simplifier l'organisation des services de l'Etat, la mission proposait de regrouper les directions régionales du travail et de l'emploi (DRTE) et les délégations régionales à la formation professionnelle (DRFP), en vue de constituer auprès du Préfet de région un service extérieur de l'Etat puissant, capable d'engager la

politique des pouvoirs publics sous tous ses aspects. Ecartée au moment de la remise des rapports, cette orientation fut mise en œuvre quelques années après.

Mais la mission allait plus loin, en envisageant parmi les scénarios possibles **l'attribution à l'ANPE d'un rôle d'opérateur unique** qui aurait reçu la responsabilité du montage de l'ensemble des mesures de formation et d'insertion des demandeurs d'emploi mises en œuvre par les pouvoirs publics y compris les mesures pilotées jusque-là par les services extérieurs du ministère sous forme de stages ou de contrats remplis sur prescription de l'ANPE, qui a seule le contact direct avec le demandeur d'emploi.

Ce scénario fut écarté au profit d'un partage de compétences plus subtil qui attribua à l'ANPE la responsabilité des dispositifs directement liés au placement, comme les contrats de retour à l'emploi ou les actions de formation courtes visant une adaptation rapide des demandeurs d'emploi aux besoins immédiats du marché du travail. Cet arbitrage laissait aux services déconcentrés la maîtrise d'ouvrage pour les stages qualifiants destinés aux demandeurs d'emploi, à charge pour l'ANPE de remplir ces stages programmés par les directions départementales en les prescrivant à des demandeurs d'emploi. Les services déconcentrés conservaient également la responsabilité du pilotage des contrats aidés pour le secteur non marchand.

Pour l'essentiel, cette ligne de partage dans les responsabilités pour les mesures d'intervention sur le marché du travail a perduré jusqu'à nos jours. Sans traiter de façon approfondie ce sujet, la commission MATTEOLI(11) l'évoquera dans son rapport de septembre 1993 sur les obstacles structurels à l'emploi, en invitant les pouvoirs publics à clarifier les responsabilités au plus vite et en préconisant la mise en place dans chaque région d'un préfet à l'emploi ayant autorité sur tous les services de l'Etat concernés et voyant son action relayée par les sous-préfets territoriaux. Cette proposition trouvera un écho atténué en 1995/1996 avec la nomination de commissaires pour l'emploi investis d'une fonction d'animation dans les départements.

#### I.1.4.3. La déconcentration interne plutôt que la régionalisation de l'ANPE

Quelques mois avant la sortie du rapport IGAS/IGF, le commissaire au Plan avait reçu de Bernard BRUNHES, consultant, un rapport sur le service public de l'emploi pour les années 1990(ibid).

La proposition phare de ce rapport, dont le constat convergerait assez largement avec celui de la mission LACARRIERE/JOIN-LAMBERT, visait à réduire la centralisation jugée excessive, aussi bien du service public de l'emploi dans son ensemble que du fonctionnement interne de l'ANPE. Dans cet esprit, **le rapport proposait un scénario de régionalisation de l'opérateur public** sur le marché du travail, appelé à recevoir de l'Etat un budget global d'intervention et à contracter librement avec ses partenaires territoriaux et avec les organismes de formation.

L'ANPE se serait ainsi transformée en une structure à deux niveaux : des établissements publics régionaux dotés d'une large autonomie opérationnelle et associant les partenaires sociaux ; une structure centrale conservant elle-même la nature d'établissement public et assurant une fonction de coordination, notamment l'harmonisation de la gestion des personnels, l'homogénéité des méthodes et des techniques, le traitement des problèmes de dimensions nationales comme l'emploi des cadres, la mobilité des demandeurs d'emploi, la diffusion nationale des offres, et bien entendu les relations internationales avec les autres opérateurs publics. Les services de l'Etat –préfet de région et auprès de lui directeur régional du travail et de l'emploi- auraient été investis d'un pouvoir de tutelle impliquant à la fois des arbitrages sur les objectifs régionaux et une évaluation de leur mise en œuvre, mais sans intervention des services extérieurs dans la gestion des procédures.

Comme on l'a vu, ce schéma d'offices régionaux du marché du travail fut écarté dans ses deux composantes : d'une part, **l'approche de déconcentration interne du réseau de l'ANPE fut privilégiée**, essentiellement dans un premier temps au profit de l'échelon régional, le niveau départemental devant pour sa part réduire son périmètre et se redéployer vers des fonctions de pilotage opérationnel et de représentation institutionnelle à l'exclusion de toutes tâches de gestion ; d'autre part, le choix de l'opérateur unique, qui figurait également dans la proposition de régionalisation du rapport Brunhes, fut écarté au profit du découpage qui a été évoqué précédemment et qui était fondé sur la plus ou moins grande proximité du lien de l'outil avec le placement.

#### I.1.4.4. La persistance d'un système complexe

Les arbitrages rendus sur la base des travaux conduits à la fin des années 1980 , et qui ont campé le paysage de l'organisation du service public de l'emploi jusqu'à nos jours, ont ouvert la voie à des démarches de rationalisation et de

modernisation, mais sont restés très en deçà des ambitions simplificatrices dont plusieurs rapport avaient été porteurs.

L'effort de simplification n'a pas été négligeable en ce qui concerne les mesures d'intervention sur le marché du travail. Le plan pour l'emploi de 1989 marque à cet égard un tournant en regroupant plusieurs séries de formules antérieures en trois dispositifs clés : les actions de formation et d'insertion (AIF) comme stage pré-qualifiant destiné aux demandeurs d'emploi, le contrat de retour à l'emploi (CRE) comme instrument d'insertion dans le secteur marchand, enfin le contrat emploi solidarité (CES) comme outil de réinsertion dans le secteur non marchand. Si les péripéties ultérieures de la politique publique ne permirent pas d'amplifier cette dynamique de simplification, ni d'assurer toujours aux mesures du dispositif la stabilité minimale sans laquelle elles ne peuvent être assimilées et correctement utilisées par les acteurs, les décisions des années 1989/1990 eurent le mérite, sur la base d'un rapport du commissariat général du Plan dit rapport Hara(12), de semer quelques graines de simplification dans le champ si souvent labouré de la politique de l'emploi.

**En revanche, la simplification des structures n'aura pas connu d'avancée majeure à cette époque.** En particulier, ni le rapport Brunhes, ni le rapport Lacarrière/Join-Lambert, n'abordent de façon approfondie la question de la relation entre l'ANPE et l'UNEDIC.

Le rapport Brunhes prend acte du statut paritaire des ASSEDIC et ne voit aucune raison de remettre ce principe en cause ; il se contente de proposer de confier aux ASSEDIC le soin de verser les rémunérations des stagiaires et de suggérer que la responsabilité de l'inscription administrative des chômeurs puisse être partagée par les ASSEDIC.

Le rapport Lacarrière/Join-Lambert relève à juste titre que la séparation entre les institutions chargées de l'indemnisation des chômeurs et celle chargée des informations, du conseil professionnel et du placement des demandeurs d'emploi, constitue un particularisme du système français. Il note que cette séparation n'est pas sans inconvénient : pour les demandeurs d'emploi, du fait de l'absence de l'unité de guichet, et pour l'économie générale du système, en raison des duplications de recueil d'information et de l'obligation pour chaque organisme de disposer d'un minimum d'information sur les

prestations de l'autre. Mais il souligne que toute orientation vers une fusion, ou à tout le moins une coopération organique des deux institutions prenant par exemple la forme de filiale commune ou d'un conseil coordonnant les deux organismes, se heurte à des obstacles importants, découlant à la fois des réserves de certaines organisations qui sont attachées au maintien de la fonction de placement dans la sphère des responsabilités des pouvoirs publics et de la crainte de voir l'Etat s'introduire dans la gestion paritaire de l'UNEDIC.

C'est pourquoi le rapport choisit en définitive de **valoriser les collaborations techniques** mises en place entre l'ANPE et l'UNEDIC d'une part, pour un **fichier unique des demandeurs d'emploi** dans le cadre du système GIDE (1983) puis GIDE 1bis (1988), d'autre part pour la mise en place des équipes techniques de reclassement (ETR) chargées au sein de l'ANPE des conventions de conversion créées par l'accord interprofessionnel du 20 octobre 1986. Et tout en préconisant de favoriser les rapprochements entre l'ANPE et les partenaires sociaux, le rapport désigne surtout des champs de coopération technique qui recourent d'ailleurs largement les suggestions du rapport Brunhes, à savoir la participation des ASSEDIC à l'inscription des demandeurs d'emploi, le transfert aux ASSEDIC de la rémunération des stagiaires et l'amélioration du dispositif d'allocations formation-reclassement (AFR) institué en 1988.

On relèvera enfin la proposition tendant à faire désigner le président du Conseil d'administration de l'ANPE non pas par le Gouvernement, mais par voie d'élection au sein du Conseil parmi les membres du collèges employeurs ou salariés, proposition qui n'a pas eu de suite jusqu'à nos jours. Cette idée mérite d'être gardée à l'esprit dans le contexte actuel.

### *1.1.5. La poursuite de la transformation des acteurs*

#### *1.1.5.1. La mutation de l'ANPE durant les années 1990*

La décennie qui s'ouvre à partir de la première signature du contrat de progrès allait être pour l'agence une période de profonde transformation qui, si elle laisse subsister des zones d'ombre, n'en a pas moins été perçue par son environnement et par les demandeurs d'emploi et les entreprises qui ont recours à ses services.

Cette dynamique de renouveau a pu s'appuyer sur des bases solides dont les principales nous semblent être les suivantes.

En premier lieu la relation entre l'agence et l'Etat a été clarifiée par un **cadre contractuel d'engagements réciproques** portant sur les objectifs et sur le moyens et soumis à évaluation dans le cadre d'un comité créé à cet effet. Ce cadre contractuel, déjà renouvelé deux fois et bientôt une troisième, a permis de mobiliser l'agence sur des chantiers de moyen terme sans pour autant faire obstacle à des infléchissements importants de la politique publique ou à de nouveaux programmes de grande ampleur. Leur légitimité du point de vue de l'Etat n'est pas contestable à partir du moment où leur impact sur l'équilibre et la poursuite du contrat est évalué de façon objective et transparente, et que les mesures nécessaires sont prises pour en maintenir la crédibilité et le cas échéant en adapter les termes. Le constat de la progression des effectifs de l'ANPE, qui sont passés d'environ 11.400 avant les renforts du premier contrat de progrès à plus de 22.000 aujourd'hui, atteste que l'Etat a su investir sur la longue période dans la modernisation de l'ANPE avec constance et en tenant compte des tâches nouvelles qu'il assignait chemin faisant à l'agence, même s'il faut garder à l'esprit que les partenaires sociaux ont pris le relais dans la période la plus récente avec les 3.500 emplois financés par l'UNEDIC dans le cadre de la mise en œuvre du PARE-PAP.

En deuxième lieu, et ceci n'est sans doute pas sans lien avec la pérennité de l'approche contractuelle, l'Agence aura bénéficié dans l'ensemble durant la décennie 1990, d'une **assez grande continuité stratégique quand aux orientations de sa transformation**, au-delà des inflexions naturelles venant soit de l'impulsion de l'Etat, soit de la diversité des styles de management des directeurs généraux qui se sont succédés à un rythme accéléré jusqu'à l'automne 1995, date de nomination d'un directeur général toujours en fonction aujourd'hui.

En troisième lieu cette dynamique de renouveau a pu s'incarner en se renouvelant à chaque contrat, dans un nouveau chantier mobilisateur : pour le premier contrat ce fut le plan interne de développement avec notamment la mise en place de services immédiats aux demandeurs d'emploi ; pour le deuxième contrat, ce fut essentiellement la reconquête des offres d'emploi moyennant un effort de prospection qui permit à l'agence de doubler sa part de marché estimée ; pour le troisième contrat, ce fut essentiellement le plan d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND), en application du premier plan

national d'action pour l'emploi arrêté en France sur la base des lignes directrices communautaires, dans le cadre de la nouvelle approche coordonnée des politiques de l'emploi nationales.

Enfin tout cela n'aurait pas été possible si l'agence elle-même ne s'était pas attachée, à partir de la fin des années 1980, à devenir **plus attentive à l'évolution et aux attentes de son environnement**. De ce point de vue, l'introduction par le premier contrat de progrès de la pratique des enquêtes de satisfaction auprès des usagers, au niveau national et à l'échelon local, a représenté un progrès significatif ; mais il s'agissait aussi d'ouvrir davantage l'agence aux attentes de ses partenaires opérationnels et des élus locaux dans un contexte de montée des partenariats et de la territorialisation, et de ce point de vue, les échos recueillis au cours des déplacements en province effectués dans le cadre de la mission témoignent de l'écho positif qu'a trouvé l'effort de l'Agence auprès de beaucoup de ses interlocuteurs.

Dans ce contexte plus favorable, quoique toujours très exposé sur le plan de la charge opérationnelle, **l'Agence a pu mener à bien des transformations tangibles** que nous ne ferons ici que mentionner : renouvellement des locaux dans le cadre de programmes immobiliers de grande ampleur, suivi de deux étapes de reconfiguration de l'aménagement interne des agences en l'espace de 10 ans ; amélioration de l'accueil des demandeurs d'emploi, notamment par l'affectation d'agents chargés d'animer les zones de libre accès et de guider des demandeurs d'emploi pour l'utilisation des ressources disponibles dans les zones de libre accès ; adaptation des relations à l'entreprise par la mise en place d'équipes professionnelles en charge de certains secteurs ; introduction des nouvelles technologies, notamment via le site Internet ANPE.fr, qui est devenu rapidement le troisième site public le plus fréquenté de France ; modernisation de la gestion des ressources humaines sur la base du statut de 1990, qui vient d'être lui-même remplacé, et à la faveur du profond renouvellement permis par les recrutements massifs des années 1990 (l'ancienneté moyenne des agents est revenue aujourd'hui à 12 ans, et leur âge à 41 ans) ; développement d'un management interne très structuré reposant sur la fixation d'objectifs mais aussi sur l'élargissement des marges de manœuvres des échelons territoriaux, délégués régionaux d'abord puis directeurs d'agence dotés d'enveloppes globales, étant précisé que la conception même des services demeure centralisée et laisse aux responsables locaux moins de marges de manœuvre opérationnelle qu'il n'en n'ont en matière de gestion.

Cet effort de transformation a été globalement perçu par l'environnement de l'Agence, mais laisse subsister des **zones d'insatisfaction** dont témoignent tant l'étude annuelle sur l'image de l'ANPE réalisée par le CREDOC à la demande de l'Agence, que l'analyse des résultats des baromètres annuels qu'elle fait établir par un prestataire auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises.

Ces sources font clairement ressortir que l'image globale de l'Agence s'est plutôt redressée, le solde moyen des opinions sur l'efficacité de l'ANPE passant de moins 8 en 1991 à moins 3 en 2003 après être tombé à moins 16 en 1995. Il faut à cet égard garder à l'esprit qu'il serait illusoire d'escompter une image très positive d'une telle institution, non seulement parce qu'elle traite par nature d'une pathologie sociale, mais surtout parce que **l'opinion attend d'elle beaucoup sur tous les fronts** : des pourcentages significatifs de personnes interrogées la chargent à la fois d'aider par différents moyens les chômeurs à s'adapter aux offres d'emploi, de trouver des stages et des formations professionnelles, de mieux apprendre aux chômeurs les méthodes pour retrouver un emploi, de faire le bilan avec les gens de leurs compétences et de leurs projets professionnels, ou encore d'aider des entreprises à trouver le personnel qu'elle recherche. Près d'un quart des personnes interrogées y ajoutent la mission de mettre des offres d'emploi à la disposition des demandeurs d'emploi et d'informer sur les métiers et les carrières professionnelles.

Autrement dit on attend de l'ANPE, sans les hiérarchiser fortement (chacune des missions recevant entre 22 et 33 % des suffrages cumulés) qu'elle satisfasse des attentes multiples, y compris dans des domaines où elle n'est pas la seule institution compétente et agissante.

**C'est dans le domaine de l'accueil et des services rendus aux demandeurs d'emploi que les progrès sont les plus reconnus** puisque 66 % des personnes interrogées pensent que l'on est très bien ou assez bien accueilli lorsqu'on s'adresse à l'Agence, la proportion montant à 74 % pour les inscrits à l'ANPE, mais baissant à 57 % du côté des employeurs ayant eu affaire à l'Agence. De façon plus générale, le solde entre les personnes qui pensent que la qualité des services rendus par l'ANPE aux demandeurs d'emploi s'est améliorée, et celles qui pensent le contraire, est passé de + 16 en 1991 à + 28 en 2003 après avoir connu des points bas de respectivement moins 4 et moins 10 en 1992 et en 1997, et un point haut historique de + 36 en 2001.

On relèvera également que l'opinion fait preuve de discernement en attribuant une part de responsabilité à des facteurs externes dans le tableau mitigé de l'efficacité de l'Agence, à commencer par la situation de l'emploi, perçue comme la première cause d'inefficacité par 36 % des personnes interrogées, devant le mode de fonctionnement interne de l'Agence (32 %), l'insuffisance de moyens (19 %) et l'absence de confiance des entreprises dans l'ANPE (11 %). Ces chiffres traduisent un renforcement de la maturité économique de l'opinion et rendent illusoire ou caduque toute tentation de désigner l'ANPE comme un bouc émissaire commode, pratique très répandue jusqu'au début des années 1990, notamment dans les périodes de remontée du chômage.

Pour autant les **employeurs sont nettement plus critiques** puisque deux tiers d'entre eux mettent en avant la responsabilité propre de l'ANPE dans les problèmes d'efficacité, au titre de son mode de fonctionnement et de son incapacité à surmonter la défiance des entreprises. Et l'opinion dans son ensemble trouve l'ANPE trop attentiste dans ses relations avec les employeurs puisque 72 % des personnes interrogées pensent que l'Agence attend que les employeurs lui fournissent les propositions d'emploi.

Les résultats du baromètre interne confortent ce diagnostic puisqu'ils font ressortir que la satisfaction des demandeurs d'emploi tend à augmenter mais que la clientèle entreprise de l'ANPE se renouvelle peu malgré la progression des contacts de l'Agence avec les entreprises. Ils confirment également que les entreprises attendent toujours plus de sélection des candidats de la part de l'Agence tout en étant davantage conscientes de la difficulté de satisfaire certaines de leurs offres.

Les contacts variés que nous a valu notre mission ont aussi apporté un tempérament à la vision globalement positive que fournissent ces enquêtes. Certains témoignages recueillis auprès de demandeurs d'emploi ayant eu affaire à l'Agence depuis 2001 font apparaître un **net décalage entre les attentes élevées qu'avait pu susciter chez eux l'annonce du PARE/PAP et la perception de sa pratique effective sur le terrain, du point de vue de la qualité du service et de sa personnalisation** : la durée effective des entretiens est jugée beaucoup plus courte que les chiffres initialement avancés ; des exemples de PAP très peu consistants sont fournis ; les formations prescrites sont parfois perçues comme inadaptées à la situation particulière du demandeur d'emploi, voire carrément trompeuses dans certains cas, compte tenu de la nature de la

prestation du formateur ; enfin des plaintes sont exprimées quant au manque d'empathie dans la relation de l'agent et du demandeur d'emploi, au-delà de l'organisation proprement dite de la fonction d'accueil qui est moins souvent mise en cause.

Il faut à cet égard veiller à ce que les règles nécessaires de maîtrise des flux et les contraintes de l'informatique n'aboutissent pas à atrophier la dimension relationnelle de l'entretien. Ceci peut se produire, dans une agence locale comme dans un site de l'Assedic, lorsque l'agent a l'esprit absorbé par le déclenchement d'un « clignotant » qui lui signale le dépassement d'une durée standard, ou bien parce que la complexité des tâches informatiques l'amène à passer plus de temps à fixer son écran qu'à regarder le demandeur d'emploi.

Ces appréciations en demi teinte, voire franchement critiques, ne présentent aucun caractère de représentativité assurée, compte tenu des conditions dans lesquelles elles ont été recueillies. Elles sont en outre à rapprocher des résultats d'une enquête effectuée par la DARES auprès des bénéficiaires d'un entretien d'actualisation de leur PARE/PAP au mois de septembre 2002. L'enquête fait ressortir une perception très majoritaire -deux tiers des personnes- de l'utilité de l'entretien, malgré un impact jugé plus modeste sur la reprise d'emploi dans un contexte de nette dégradation de la situation de de l'économie et de l'emploi(13).

Les échos recueillis durant l'automne 2003 ne peuvent pas pour autant être négligés, et sont certainement à relier avec l'évolution du contexte conjoncturel qui s'est produite entre le moment où le dispositif du PARE/PAP a été conçu et celui où il a été mis en œuvre : son application à des flux de chômeurs beaucoup plus abondant que prévu a certainement nui à sa qualité, alors même que l'Agence n'a pas failli dans la prise en charge du défi quantitatif imposant que représentait cette nouvelle démarche.

L'incorporation ultra rapide des milliers de nouveaux conseillers, par nature inexpérimentés, que l'ANPE a dû recruter en l'espace de moins de deux ans, a certainement aussi pesé sur la qualité de certains actes, malgré l'ampleur et la réactivité des efforts de formation déployés par l'agence.

Par ailleurs, les « zones d'ombre » de cette perception de l'ANPE par l'opinion, globalement en progrès, soulignent la nécessité de mettre fortement à l'ordre du jour du

quatrième contrat de progrès **un travail d'intermédiation active, fondé sur la transformation de la demande** (notamment via une prescription juste et maîtrisée de la formation, facilitée par des progrès de l'outil informatique et par la future base de données interrégionale sur les formations, commune avec l'Unedic), **et sur la transformation de l'offre** (via notamment un accent renouvelé sur l'analyse des offres non satisfaites et le retour systématique vers l'employeur pour élucider les obstacles et le cas échéant renégocier les termes fonctionnels ou salariaux de l'offre).

On peut penser que dans un contexte marqué depuis 1993/1994 par le primat de la conquête de l'offre puis par la mise en place des démarches systématiques d'entretien du service personnalisé pour un nouveau départ pour l'emploi (SPNDE) puis du PARE/PAP, ces fonctions tournées vers « l'intermédiation transformatrice » -par opposition au rapprochement plus immédiat voire instantané d'offres et de demandes qui se correspondent bien a priori-ont eu à souffrir des arbitrages explicites ou implicites dans l'usage du temps opérationnel. Il paraît souhaitable d'infléchir cette tendance dans la perspective des défis des années à venir.

#### I.1.5.2. Des évolutions chez les autres acteurs publics traditionnels

Ces évolutions ont concerné en premier lieu les services déconcentrés du ministère. Dans le droit fil des préconisations du rapport Lacarrière/Join-Lambert, mais avec davantage de progressivité qu'il ne l'avait envisagé, les services en charge de la formation professionnelle ont été intégrés dans une organisation unifiée du travail de l'emploi et de la formation professionnelle. Dans un premier temps, **la réunification fut opérée à l'échelon départemental en 1993 avec la création des DDTEFP**, puis, après la loi quinquennale, **les délégations régionales à la formation professionnelle furent fusionnées avec les directions régionales du travail et de l'emploi pour constituer les DRTEFP (1995)**. Ce processus atteignit finalement l'administration centrale en 1996/1997, avec la **mise en place de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**. En dépit des difficultés d'assimilation, inévitables compte tenu de la force des cultures professionnelles préexistantes, cette intégration du couple emploi/formation dans l'organisation interne du ministère apparaît avec le recul du temps comme un choix stratégique majeur, et pertinent pour consolider sa capacité d'intervention dans un système d'acteurs très polycentrique et de plus en plus territorialisé.

De son côté l'AFPA n'a pu amorcer aussi tôt que l'ANPE un processus de transformation, pour des raisons qui tiennent pour partie à la complexité du système de décision politique la concernant au début des années 1990, mais aussi pour partie sans doute à une prise de conscience plus tardive des nécessités d'évolution au sein de cette communauté de travail. Ce n'est donc qu'en 1994 qu'elle a pu bénéficier d'un premier contrat de progrès, dont les orientations stratégiques n'allaient pas, comme on le verra plus loin, bénéficier de la même continuité que celles de l'ANPE.

#### I.1.5.3. La montée de la territorialisation

La portée de ce phénomène est suffisamment décisive pour que des développements spécifiques lui soient consacrés dans la suite de ce rapport. On se contentera donc à ce stade de relever que la territorialisation procède d'un double mouvement convergent.

Il s'agit d'une part d'une **territorialisation de l'action de l'Etat en matière d'emploi**, qui commence à voir le jour au tournant des décennies 1980/1990 avec notamment le soutien au développement local et aux initiatives locales pour l'emploi et la mise en place des coordonnateurs du crédit formation individualisé à l'échelon infra départemental. Cette démarche sera ensuite relayée par la globalisation du programme pour les chômeurs de longue durée, avant d'évoluer à la fin des années 1990, vers une véritable territorialisation de l'action du service public de l'emploi dans son ensemble, où il ne s'agit plus seulement de répartir à l'échelon régional des crédits globalisés venant de l'échelon national, mais aussi de construire, le cas échéant en partenariat avec d'autres acteurs, des stratégies d'action reposant sur des diagnostics partagés.

Mais, d'autre part et bien entendu, la territorialisation prend racine dans les **initiatives des collectivités territoriales**, qui voient leurs compétences progressivement renforcées, qu'il s'agisse pour les communes de leur association aux dispositifs d'insertion par l'économie dans le cadre des Plans locaux d'insertion et d'emploi (PLIE), pour les départements des plans départementaux d'insertion des bénéficiaires du RMI, s'appuyant sur le travail des commissions locales d'insertion, et, pour les régions, de l'élargissement par la loi quinquennale de 1993 aux jeunes de la compétence de droit commun reconnue dès 1983 en matière de formation, et des initiatives volontaires prises par certains conseils régionaux pour s'associer aux efforts publics d'intervention sur le marché du travail.

Il faut aussi mentionner le **rôle d'aiguillon de la territorialisation qu'ont joué les restructurations d'entreprises**. En confrontant les acteurs de l'emploi et les élus des territoires concernés à des situations toujours délicates et parfois dramatiques, elles ont catalysé des approches partenariales qui survivent parfois à la période de crise la plus aiguë pour inspirer des coordinations permanentes dans le champ de l'emploi. Sous cet angle, les défis de la reconversion et de la ré-industrialisation sont des terrains d'élection d'une approche de rassemblement des forces de tous les acteurs à l'échelon des bassins d'emploi.

#### *1.1.6. l'impact des évolutions les plus récentes*

##### **1.1.6.1. La dynamique d'activation de l'indemnisation chômage**

Tant que l'Etat revendiquait une hégémonie voire un quasi monopole sur la politique du marché du travail, et que de leur côté les partenaires sociaux gestionnaires de l'UNEDIC restaient fidèles pour l'essentiel à une **vision assurantielle du régime**, lui donnant pour mission d'indemniser les conséquences de la perte pour l'emploi, la répartition des rôles pouvait apparaître claire et tranchée.

Mais cette distinction commença à s'obscurcir un peu lorsque la majorité des partenaires sociaux (organisations patronales, CFE-CGC, CFDT, CTFC), plutôt encouragés d'ailleurs par l'Etat, s'engagèrent dans la mise en place de quelques dispositifs d'activation des dépenses d'indemnisation: les conventions de conversion (1986), l'allocation formation reclassement, (1987), les conventions de coopération, (1993), puis l'allocation de remplacement pour l'emploi (1995), encore que l'assimilation de l'ARPE aux dispositifs antérieurs d'activation ait pu être contestée.

Ces dispositifs restaient toutefois des enclaves dans un univers d'indemnisation traditionnel. Toute autre est la situation découlant de la mise en œuvre du PARE/PAP qui, en prévoyant la mise au point d'un plan pour chaque demandeur d'emploi avec des prestations adaptées à sa situation, aboutit en quelque sorte à donner une portée universelle à l'activation des dépenses.

### I.1.6.2. La poursuite du transfert de compétences vers les collectivités territoriales

Au moment même où les pouvoirs publics nous confiaient cette mission, deux séries de mesures de décentralisation donnaient lieu à un débat devant la représentation nationale.

La première, dans le cadre du projet de loi sur le développement des responsabilités locales, confie à la région notamment la coordination des actions en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes et des adultes, en vue de leur insertion professionnelle et sociale, moyennant des conventions annuelles ou pluri annuelles avec l'Etat, les autres collectivités territoriales et les organismes tels que les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation. La région se voit aussi transférer, au plus tard au 31 décembre 2008, la « commande publique » en matière de stages de l'AFPA (« programme d'action subventionné de formation »), qui représente entre 400 et 500 millions d'euros. Ce transfert s'analyse comme **une dévolution de compétence à la région pour des actions qui, tout en s'intégrant dans un effort de formation globale, sont aussi des maillons de la politique de l'emploi** puisqu'elles visent à accroître les chances de retour à l'emploi pour les chômeurs qui en bénéficient.

Parallèlement, le projet de loi relatif à la décentralisation du revenu minimum d'insertion et à la création du revenu minimum d'activité, adopté récemment par le Parlement, opère un transfert global de compétences au département non seulement pour la gestion du volet indemnitaire du RMI, qu'il partageait jusqu'ici avec l'Etat, mais aussi pour la gestion du nouveau dispositif de revenu minimum d'activité destiné à favoriser le recrutement de bénéficiaires du RMI par des employeurs, y compris les entreprises du secteur marchand, concernant une aide correspondant à l'équivalent du revenu minimum d'insertion perçu jusque là par la personne concernée.

Sans nous appesantir à ce stade sur les conditions de mise en œuvre de ce transfert, force est de relever qu'il tend à diversifier encore plus le paysage des responsabilités en matière d'emploi puisqu'il inscrit plus nettement le département dans le champ de l'insertion professionnelle, au-delà de sa vocation traditionnelle en matière d'aide sociale et d'action sociale.

## I.2. LES MUTATIONS DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE ET DE SES INSTITUTIONS

### GESTIONNAIRES

#### *I.2.1. Les mutations du système d'indemnisation*

##### I.2.1.1. Avant 1958, le primat de l'assistance

Jusqu'à la Cinquième République l'indemnisation du chômage reste dominée par le modèle de l'assistance. Ce modèle a des racines constitutionnelles déjà anciennes puisque on en trouve la trace dans la constitution du 3 septembre 1791 qui prévoit des secours publics aux enfants abandonnés et aux pauvres infirmes, mais n'aborde l'aide aux sans-emploi que sous l'angle de la fourniture de travail aux pauvres valides qui n'auraient pu s'en procurer. La Constitution inappliquée de l'an 2 était pour sa part beaucoup plus explicite en affirmant que « les secours sont une dette sacrée, la société doit subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler ». C'est dans cette filiation que s'inscrit le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, toujours en vigueur par l'effet du préambule de la Constitution de 1958 qui y renvoie, et suivant lequel « Tout être humain qui en raison de son âge , de son état physique ou mental , de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ».

Cette obligation d'assistance s'était concrétisée dès la fin du XIXème siècle par des **initiatives privées, d'origine syndicale ou professionnelle**, et par des **initiatives locales**, essentiellement sous forme de caisses communales ou départementales soutenues ensuite par l'Etat en application de la loi du 22 avril 1905 et du décret du 9 septembre 1905 déjà cité(1).

Le décret instituait à l'échelon central une « Commission des caisses de chômage » ,comprenant essentiellement des parlementaires et des hauts fonctionnaires, désignés par le ministre Le fonds national du chômage crée au début de la première guerre mondiale ,sous la forme d'un chapitre budgétaire, permit de verser des subventions aux fonds mis en place par les départements et par les communes d'au moins 10000 habitants.

L'Entre-deux-guerres voit la réglementation sur l'indemnisation du chômage se densifier, notamment, en raison de l'apparition de dispositifs d'indemnisation du chômage partiel, sans pour autant assurer une bonne couverture. En particulier, un décret du 12

novembre 1931 attribue à des bureaux de bienfaisance ou d'assistance, établissements publics communaux, le soin de distribuer des secours à domicile aux chômeurs ayant épuisé leurs droits au titre des fonds et caisses de chômage, et leur ouvre la possibilité de recevoir à cet effet des subventions en provenance du fonds national du chômage.

A cette époque, l'idée de rendre obligatoire l'assurance-chômage est écartée avec constance, au nom d'une orthodoxie économique pré-keynésienne qui lui prête des effets pervers. Tout au plus la loi du 5 avril 1928 qui introduit en France un système d'assurances sociales prévoit-elle des mécanismes de garantie des droits des assurés sociaux en chômage.

#### *1.2.1.2. La mise en place d'un régime d'assurance*

A l'origine du régime d'assurance chômage contemporain, on trouve une impulsion politique puisque c'est le Général de Gaulle qui, dans son discours du 1<sup>er</sup> août 1958, appelle les partenaires sociaux à mettre en place un régime de protection des travailleurs contre les risques de chômage(2).

Mais c'est bien une négociation interprofessionnelle, conduite dans les mois qui suivirent qui donna le jour à ce régime spécifique, alors que la CGT militait pour sa part en faveur d'une intégration de l'assurance-chômage dans l'architecture de la sécurité sociale. **La convention du 31 décembre 1958** met en place un mécanisme relevant explicitement de l'assurance, par la proportionnalité de l'indemnisation aux salaires sous plafond, par l'absence de conditions de ressources, et plus généralement par l'existence d'un véritable droit à indemnisation, même si, comme on le verra plus loin, le bénéfice de ce droit fut conditionné par les textes législatifs et réglementaires à des obligations incombant aux demandeurs d'emploi, et touchant en particulier à la recherche d'emploi.

S'agissant de la vocation du régime ainsi mis en place, il est intéressant de noter, pour la problématique qui nous importe aujourd'hui, que certains des partenaires sociaux avaient dès l'origine pour ambition non seulement l'assurance stricto sensu, mais aussi la prise en charge de services comme le placement. Ces velléités furent repoussées fermement au nom de la compétence propre de l'Etat pour la politique de l'emploi par le Gouvernement de l'époque, qui subordonna l'agrément de la convention à la condition que celle-ci ait pour objet exclusif le versement des prestations(3).

Le régime d'assurance mis en place par les partenaires sociaux avec l'agrément de l'Etat se mit à fonctionner de façon concomitante, et pour certains demandeurs d'emploi de façon cumulative, avec le régime d'assistance dont l'Etat avait désormais la charge et qu'il gérait via les bureaux de main-d'œuvre du ministère. Les prestations de ce régime d'assistance n'étaient versées qu'aux chômeurs dont les ressources ne dépassaient pas un certain plafond, et uniquement aux chômeurs résidant ou travaillant dans des communes dotées de fonds de chômage.

#### 1.2.1.3 L'éphémère unification des régimes d'assurance et d'assistance

Analysant en 1967 la dualité des deux régimes, le rapport Ortolini soulignait les effets pervers de leur coexistence, qui pouvait aboutir à l'absence totale de couverture pour des chômeurs n'ayant pas de droit au titre de l'UNEDIC mais pas davantage au régime d'assistance du fait de l'absence d'un fonds de chômage de rattachement, et à un niveau très inégal d'indemnisation du risque selon que le chômeur appartenait à un régime ou l'autre ou aux deux à la fois.

C'est pourquoi le rapport préconisait la fusion des deux systèmes en un seul, sans remettre en cause le statut de l'UNEDIC, avec laquelle l'Etat passerait une convention pour la part d'indemnités lui incombant. Cette unification devait s'accompagner d'un relèvement du niveau des indemnités, qui était à l'époque de 35 % d'un salaire plafonné pour les allocations spéciales de l'UNEDIC et d'un montant forfaitaire très modeste pour l'allocation d'assistance.

Mais il fallut attendre 12 ans pour que cette proposition soit traduite dans le droit par une loi cadre du 16 janvier 1979 et un accord interprofessionnel du 16 mai 1979.

L'unification prenait acte de l'évolution qui avait conduit à ce que la grande majorité des chômeurs indemnisés cumulent les prestations des deux régimes, lesquelles avaient été bien entendu relevées depuis l'époque du rapport Ortolini.

#### 1.2.1.4. Les suites de la crise financière de 1982/1983 : une partition entre assurance et solidarité

L'unification ne résista pas aux graves difficultés financières que connut l'UNEDIC, au début des années 1980, après que le nombre de personnes indemnisées eut été multiplié par 7 entre 1974 et 1981. A la suite des mesures d'urgence

prises par le décret du 24 novembre 1982, l'ordonnance du 16 février 1984 et la convention du 24 février 1984 mirent en place un système dualiste où le régime d'assurance et le régime de solidarité concerneront désormais des populations distinctes dotées de statuts différents.

La crise financière engendra aussi une innovation importante au sein même du mécanisme d'indemnisation du régime d'assurance, sous la forme du mécanisme des **filières d'indemnisation**, déjà présent dans le décret du 24 novembre 1982 puis intégré à la convention d'assurance chômage où il demeure en vigueur encore aujourd'hui. Alors qu'avant 1982 les durées d'indemnisation étaient indépendantes des durées de cotisations sous réserve d'un minimum de trois mois de cotisations pendant les six mois précédent l'entrée en chômage, elles deviennent ensuite tributaires du passé professionnel du demandeur d'emploi, c'est-à-dire du nombre d'années de cotisations pendant une certaine période de référence(4).

L'introduction des filières allait évidemment engendrer sur la longue période une forte différenciation des niveaux d'indemnisation, en particulier au détriment des travailleurs précaires alternant des périodes d'activité de courte durée et des périodes de chômage. Dans le même temps, la gestion du régime de solidarité par l'Etat contribuait elle aussi à l'amplification des inégalités d'indemnisation, notamment du fait de la modestie des revalorisations de l'allocation de solidarité spécifique, qui l'a éloignée du taux plancher du régime d'assurance, mais aussi du fait de la suppression en 1990 de l'allocation d'insertion pour les jeunes demandeurs d'emploi et les femmes seules avec charge de famille.

L'autre innovation majeure dans le mécanisme d'indemnisation résulte de l'introduction, en 1992, de la **dégressivité des allocations**. Dans un contexte de grave crise financière contraignant les partenaires sociaux à faire appel au soutien de l'Etat sous forme d'un prêt et d'une garantie d'emprunt, les partenaires sociaux décidèrent que le montant de la nouvelle allocation unique dégressive, qui remplaçait l'allocation de base et l'allocation de fin de droits, diminuerait par paliers durant la période d'ouverture du droit. Ce mécanisme de dégressivité était un des éléments de résolution de la crise financière, avec l'augmentation des cotisations, la diminution des durées maximales de cotisation et l'augmentation des durées de cotisation requises dans le cadre des filières. Mais ses promoteurs en attendaient un effet d'incitation progressive à la recherche d'emploi, en

escomptant que le chômeur diminuerait parallèlement son niveau d'exigence pour la reprise d'un emploi.

A la veille de la signature de la convention ce 2000, l'ensemble de ces innovations avaient abouti à réduire le taux de couverture, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de chômeurs indemnisés et la population potentiellement indemnisable (les chômeurs disponibles) de 62,4 % en 1992 à 53,5 % au milieu de l'année 2000. Sur la même période le taux de couverture par le régime d'assurance chômage baisse de 52 à 42 %. Depuis lors, la mise en œuvre du régime de la convention signée à l'automne 2000, dans un contexte de remontée du chômage a provoqué une nette remontée de ce taux, qui est proche de 53,7% selon les statistiques les plus récentes de l'Unedic, mais devrait retomber à environ 45% dès 2004 du fait des mesures décidées en décembre 2002 en matière notamment de durée maximale d'indemnisation.

#### I.2.1.5. Le PARE/PAP ou l'activation généralisée

Si les principales innovations antérieures avaient vu le jour dans des contextes de crise financière, qu'il s'agisse de la partition entre les régimes d'assurance et d'assistance, de l'introduction des filières ou de la mise en place des dégressivité, la conception du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) survient au contraire en période faste et même à l'apogée de la période exceptionnelle de croissance et surtout de création d'emplois que la France a connue entre 1997 et la fin de l'année 2000.

Mais cette nouvelle étape dans la vie du régime d'assurance chômage, s'inscrit aussi dans un contexte socio-politique donné, marqué par un fort antagonisme entre le monde patronal et le Gouvernement de l'époque à propos notamment des conditions de mise en place de la réduction de la durée du travail. La négociation sur l'assurance chômage conduite au premier semestre de l'année 2000 s'inscrit à cet égard dans le programme de négociations proposé par le MEDEF à ses interlocuteurs patronaux et syndicaux dans le cadre de sa démarche dite de re-fondation sociale, et approuvé par toutes les organisations dans un relevé de décision en date du 3 février 2000.

Il serait sans objet, pour les besoins propres de notre mission, de revenir en détail sur les péripéties qui ont émaillé durant l'année 2000 le processus de négociation de la nouvelle convention et surtout le processus de réception et d'agrément par les pouvoirs publics de ce texte.

En revanche, nous croyons utile de revenir sur quelques points pour bien cerner la portée réelle des divergences qui ont pu se manifester alors entre les partenaires sociaux d'une part et d'autre part entre les signataires de la convention et les pouvoirs publics. Nous le ferons en laissant à dessein de côté la controverse juridico-politique autour du caractère obligatoire ou non du Pare, qui a déjà fait couler beaucoup d'encre dans les chroniques, et nourri le débat dans les prétoires (5).

**Le principe-même d'une diversification des modes d'intervention du régime d'assurance chômage**, pour lui permettre non seulement d'indemniser mais aussi de contribuer au financement de mesures actives d'aide au reclassement professionnel, qu'il s'agisse de formations ou de prestations d'appui, **n'était pas en cause pour la grande majorité des parties prenantes** : l'Etat y était favorable de longue date, et parmi les partenaires sociaux seuls la CGT/FO manifestait une forte réticence, qui ne saurait pour autant masquer son évolution par rapport à ce qu'il est convenu d'appeler la « doctrine BERGERON ».

En revanche, les modalités retenues par le protocole du 14 juin 2000 et par la convention subséquente du 29 juin 2000, ont cristallisé une controverse sur quatre points(6).

**Le premier, de caractère conjoncturel, touchait à l'équilibre financier de l'accord.** En substance, l'Etat estimait que les excédents prévisionnels étaient utilisés de façon trop prépondérante pour des baisses de cotisations et qu'il ne serait pas possible dès lors d'assurer le financement de la couverture chômage découlant de l'accord et du PARE.

**Les trois autres motifs de désaccord avaient un caractère plus structurel** : en premier lieu le dispositif retenu par les partenaires sociaux était interprété comme ouvrant la voie à un système d'aide de retour à l'emploi à double vitesse, donnant davantage de droits aux chômeurs indemnisés qu'aux chômeurs relevant du régime d'assistance ; en second lieu les modalités retenues par l'accord en matière de contrôle de la recherche d'emploi et de sanctions impliquaient des transferts de compétences des autorités de l'Etat à des instances paritaires, qui auraient nécessité des modifications législatives mais qui étaient en tout état de cause écartées par le Gouvernement de l'époque au nom de

l'impartialité nécessaire ; enfin, le mutisme du protocole du 14 juin 2000 en ce qui concerne l'ANPE accréditait la crainte que sa mise en œuvre porte atteinte aux missions dévolues à l'Agence en matière de services de placement.

On sait ce qu'il advint en définitive, et les termes du compromis qui vit le jour durant l'automne 2000. Moyennant quelques aménagements aux dispositions de projet de convention du 29 juin (moindre diminution de cotisations, assouplissement supplémentaire des conditions d'ouverture des droits pour les salariés de courte durée ...) un modus vivendi pu être trouvé sur le bilan financier. Les obligations de recherche d'emploi et les prérogatives des ASSEDIC en matière de contrôle et de sanction furent reformulées en des termes les rendant compatibles avec les dispositions en vigueur du code du travail. Le dispositif d'appui au retour à l'emploi du PARE fut reconnu comme ayant vocation à s'appliquer aussi bien aux demandeurs d'emploi non indemnisés par le régime qu'à ses allocataires. Enfin, la convention finale intègre explicitement le rôle de l'ANPE qui devient l'opérateur principal puisque le PAP, traduction du PARE dans la relation entre le service public de l'emploi et le demandeur d'emploi, est signé par ce dernier et par l'ANPE et seulement visé par l'ASSEDIC à laquelle incombe un rôle de suivi.

C'est sur ces bases que l'agrément ministériel put finalement être accordé le 4 décembre 2000 avant qu'une disposition législative non codifiée, intégrée dans la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, ne vienne donner un fondement aux nouvelles modalités d'intervention du régime d'assurance chômage (aide individuelle à la formation, contribution au financement de stages et conclusions de conventions de formation professionnelles, financement d'actions d'évaluations des compétences ou d'accompagnement en vue du reclassement), mais en prenant soin de n'en consacrer la légalité que dans le cadre d'un partenariat opérationnel avec l'ANPE.

Au terme de ce processus, l'Unedic est devenue, en quelque sorte, le « deuxième actionnaire » de l'ANPE, dont elle finance la charge de 3500 agents et de certaines actions, pour un total de l'ordre de 470 millions d'euros.

## *1.2.2. Les responsabilités de la gestion paritaire et leurs interfaces nécessaires avec l'Etat*

### 1.2.2.1. Un véritable paritarisme

Il est généralement admis que le régime d'assurance chômage relève d'un authentique paritarisme, au même titre que le paritarisme de gestion des organismes de retraite complémentaire et par opposition au paritarisme de la sécurité sociale. Plus que la nature associative de l'UNEDIC elle-même et des ASSEDIC, sont mis en avant pour justifier cette appréciation le strict paritarisme employeurs/salariés au sein de leurs conseils d'administration ainsi que l'origine conventionnelle du régime, qui a été mis en place par la convention du 31 décembre 1958 et non pas comme la déclinaison d'une construction législative antérieure comme cela était le cas pour la sécurité sociale. On peut ajouter que l'Etat n'interfère pas au quotidien dans la gestion du régime et n'a d'ailleurs pas les moyens de le faire, puisqu'il n'est pas représenté au sein des instances en dehors de la présence d'un contrôleur d'Etat sans voie délibérative ni pouvoir de tutelle sur les délibérations.

### 1.2.2.2. Un paritarisme qui conduit les partenaires sociaux à opérer des arbitrages sensibles.

La gestion du régime incombant aux partenaires sociaux implique toujours des arbitrages délicats, même s'ils sont évidemment moins déchirants en période de prospérité financière.

Tout d'abord cette gestion est tributaire d'**effets de ciseaux très prononcés entre recettes et dépenses** : en phase basse du cycle, les recettes assises sur les salaires tendent à diminuer alors que les dépenses au titre de l'indemnisation des chômeurs augmentent, l'inverse étant vrai en phase haute. Ce constat a conduit nombre de commentateurs à préconiser que le régime se dote d'un fonds de régularisation pour lisser les fluctuations, en mettant en réserve une partie des excédents durant les bonnes périodes, pour éviter de jouer un rôle pro-cyclique dans les périodes basses en diminuant l'indemnisation ou en augmentant les cotisations de manière trop forte.

Si les partenaires sociaux ne se sont pas engagés jusqu'à ce jour dans une telle voie, qui aurait sans doute atténué la rigueur des mesures prises durant certaines périodes de crise, ils n'en n'ont pas moins été confrontés à des arbitrages douloureux au nom du retour à l'équilibre financier qui implique de faire admettre des hausses de

cotisations aux employeurs et de faire assumer par les organisations syndicales et supporter par les chômeurs la rigueur de certains aménagements sur le niveau ou la durée d'indemnisation.

### 1.2.2.3. Un paritarisme dont l'exercice ne saurait laisser l'Etat complètement à l'écart.

Si le régime d'assurance chômage représente, pour reprendre l'expression du rapport Ortoli « une des plus remarquables créations de la politique paritaire » en même temps qu'un des rares espaces de gestion paritaire autonome, ce n'est pas nier cette identité que de constater que **l'indemnisation du chômage a partie liée avec les missions de l'Etat et avec la responsabilité politique de ceux qui en détiennent les rênes.**

Chacun mesure tout d'abord l'**importance du système d'indemnisation pour la cohésion sociale d'un pays** qui a compté jusqu'à 12,5% de chômeurs et qui en a encore aujourd'hui 9,5 %. Mais le lien avec l'Etat découle aussi des **interactions financières qui se nouent entre le régime et le budget de l'Etat** dans le fonctionnement de l'ensemble du système.

D'une part, comme on l'a rappelé, le caractère proprement inadmissible pour l'équilibre social d'une faillite de l'assurance chômage a déjà conduit l'Etat à venir plusieurs fois au secours du régime dans le cadre de plans de redressement où les partenaires sociaux, patronaux et syndicaux, assumaient aussi la part du fardeau pesant sur les employeurs, les salariés ou les demandeurs d'emploi. Et même lorsque le temps de la crise aiguë est passée, la garantie de l'Etat au titre des emprunts souscrits par l'UNEDIC doit continuer à jouer son rôle de réassurance.

D'autre part, et au-delà des fausses évidences de la distinction entre assurance et solidarité, il faut garder à l'esprit que l'enchaînement dans le temps de l'intervention du régime d'assurance et du régime de solidarité pour les demandeurs d'emploi qui ont acquis des droits du fait de leur activité antérieure porte en germe un **phénomène de vases communicants entre la caisse de l'UNEDIC et la caisse de l'Etat**. Par exemple, une diminution des durées d'indemnisation comme celle qui a été décidée par les partenaires sociaux dans le protocole d'accord du 20 décembre 2002, ou bien encore un durcissement des conditions de durée de cotisation ouvrant droit à une allocation

d'assurance, ont pour effet mécanique de faire basculer des personnes du monde des allocataires vers celui des ressortissants de l'association de solidarité spécifique. A son tour d'ailleurs, le maniement des curseurs du régime de l'ASS provoque des flux vers le champ du RMI, lieu par excellence de la solidarité.

Plus fondamentalement encore, on rappellera à la suite d'un commentateur autorisé(7) que le champ et les conditions générales d'intervention du régime d'assurance chômage sont maintenant, et de longue date, inscrits dans la loi aux articles L351-1 et suivant du code du travail, et que la convention d'assurance chômage entre les partenaires sociaux s'analyse d'un point de vue juridique comme le **substitut du pouvoir réglementaire de droit commun**, lequel retrouve d'ailleurs ses droits en l'absence de convention, ou d'agrément de la convention, comme cela a été le cas à l'automne 1982. C'est dire que la réelle et remarquable autonomie du régime d'assurance chômage s'inscrit dans le cadre d'un principe générique du droit à l'assurance-chômage reconnu par la loi et relevant à nos yeux des principes fondamentaux de notre organisation sociale.

On rappellera également que l'entrée en vigueur de la convention est subordonnée à son **agrément par le ministre chargé de l'emploi**, mécanisme somme toute cohérent dès lors que la convention agréée se substitue en quelque sorte à un acte réglementaire du Gouvernement. Sans prétendre trancher la controverse sur l'existence ou l'absence d'une marge d'appréciation du ministre au-delà du seul contrôle de l'absence de stipulations incompatibles avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, question que la jurisprudence paraît laisser ouverte, l'existence même de ce mécanisme d'agrément et son incidence sur l'applicabilité de la convention manifestent clairement **l'ancrage de l'indemnisation du chômage dans la politique sociale**, entendue au sens le plus large du terme.

C'est sans doute la conscience de ces enjeux partagés, autant que la nécessité parfois forte d'attirer l'Etat dans le financement, qui explique que beaucoup sinon la plupart des phases terminales de négociations entre les partenaires sociaux soient passées peu ou prou par la rue de Grenelle, pour des concertations informelles ou des réglages de dernière minute. Et l'absence ou l'insuffisance de ces tractations usuelles n'a sans doute pas été pour rien dans la vigueur de l'affrontement auquel ont donné lieu le protocole d'accord du 14 juin 2000 et la convention du 29 juin sans mésestimer la portée

des divergences de fond qu'une concertation préalable et sereine n'aurait peut-être pas permis de surmonter totalement.

#### I.2.2.4. L'ambiguïté juridique maintenue quant à la nature du régime

Le constat de la place de l'indemnisation du chômage dans l'équilibre social d'une société durablement installée dans le sous-emploi, mais aussi du mode d'inscription de l'assurance-chômage dans la loi et de l'intensité des interactions nécessaires entre les partenaires sociaux et l'Etat pour assurer son bon fonctionnement, a conduit plusieurs auteurs à se demander si l'ensemble du système d'assurance-chômage ne devait pas être considéré comme présentant le caractère d'un **service public**(8). L'un d'entre eux ajoutait à ces attendus un argument plus technique tiré de ce que les Assedic disposent selon l'article L351-6, alinéa 4 du code du travail, tel qu'issu de l'article 18-1 de la loi du 31 décembre 1992, du pouvoir de délivrer pour le recouvrement des cotisations une contrainte qui comporte à défaut d'opposition du débiteur tous les effets d'un jugement, prérogative de puissance publique ne pouvant être accordée qu'aux personnes publiques et aux personnes privées chargées de la gestion d'un service public, selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel(9).

Le Conseil d'Etat a pu paraître apporter un peu d'eau au moulin de cette thèse quand il a jugé, dans un arrêt du 28 février 1997(10), que les Assedic devaient être regardées, eu égard à leur mission d'intérêt général, comme chargées de la gestion d'un service public au sens des dispositions de l'article 2 de la loi du 17 juillet 1978 sur la communication des documents administratifs.

Il serait toutefois hasardeux de lire dans cette décision rendue pour l'application d'une législation distincte du code du travail une reconnaissance générale du caractère de service public de l'assurance-chômage. D'autant qu'en contrepoint, **la jurisprudence, y compris dans la période la plus récente, porte abondamment la marque d'une assimilation aux rapports de droit privé.**

C'est ainsi qu'il est de jurisprudence constante que relèvent du droit privé, et par suite de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire : l'appréciation de la légalité de la convention d'assurance chômage par opposition à la légalité de l'arrêté ministériel d'agrément qui constitue un acte administratif(11) les circulaires de l'UNEDIC intervenant « pour l'application d'un régime social conventionnel de droit privé »(12) les délibérations

de la commission paritaire nationale(13), et à fortiori les litiges individuels entre les ASSEDIC et leurs ressortissants qui portent sur l'admission au bénéfice des allocations du régime ou sur leur base de calcul(14).

A contrario, relèvent de la compétence du juge administratif le contentieux de la décision d'exclusion du revenu de remplacement prise par le DDTEFP(15) ainsi que les litiges concernant l'ouverture du droit à l'allocation de solidarité spécifique(16), la compétence redevenant judiciaire pour les litiges relatifs à ces modalités de paiement par les ASSEDIC(17).

Ces éléments de jurisprudence entretiennent le doute sur l'hypothèse de la qualification de service public, sauf à considérer qu'il pourrait s'agir d'un service public à caractère industriel et commercial, dans une vision plutôt confortée par le nouveau style de management de l'UNEDIC et la présentation qu'elle fait désormais elle-même de ses allocataires comme des clients, mais dans laquelle les négociateurs de la convention originelle de 1958, les rédacteurs des dispositions législatives de référence pour le régime, et... peut-être même certains des signataires de la convention actuelle, ne se reconnaîtraient pas !

En définitive, le caractère de service public est loin d'être établi d'un point de vue strictement juridique, mais **il flotte autour de l'UNEDIC, en quelque sorte, « un parfum et une ambiance de service public »** qu'il est bon de garder en mémoire au moment de s'interroger sur l'état des coopérations au sein de la nébuleuse des services de l'emploi.

### *1.2.3. Une gestion paritaire qui a su se moderniser au cours des dix dernières années*

#### **1.2.3.1. Le renforcement de la cohésion des institutions du régime**

Au début des années 90, le régime d'assurance-chômage restait, en tant qu'institution, dominé par des tendances centrifuges, et manquait cruellement d'unité de gestion et de management.

Si les partenaires sociaux contrôlaient bien les choix généraux d'allocation des ressources au travers de la négociation de la convention, et leur mise en œuvre au travers des orientations définies par le conseil d'administration composé paritairement et présidé

en alternance par un représentant des organisations patronales ou syndicales, **le régime ne pouvait pas pour autant passer pour un réseau cohérent d'institutions.**

En effet, les pouvoirs de coordination du directeur général, qui rendait compte aux partenaires sociaux nationaux au sein du conseil d'administration ou du bureau de l'UNEDIC, étaient limités, pour ne pas dire contrecarrés, par la forte autonomie des Assedic, dont les directeurs étaient choisis et nommés par leurs propres conseils d'administration sous la seule réserve d'un agrément national, et pouvaient s'appuyer sur cette légitimité locale pour se dérober aux orientations nationales ou carrément s'en affranchir.

S'agissant du système d'information, pourtant commun sur le papier entre l'Unedic et l'ANPE en ce qui concerne la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, l'éclatement en de nombreux sites relevant au surplus de trois univers applicatifs distincts, produisait une inertie néfaste, pour les besoins propres du régime et a fortiori pour les besoins du « client » ANPE, totalement dépendant de la volonté et de la capacité de réaction des structures informatiques du régime pour résoudre les multiples problèmes de fonctionnement courant et à plus forte raison pour faire évoluer au profit des demandeurs d'emploi les applications informatiques essentielles du point de vue opérationnel. La qualité des liens établis à l'échelon des directions générales, et les démarches d'intercession accomplis parfois par le directeur général de l'Unedic lui-même, ne suffisaient pas toujours à faire avancer les choses à un rythme convenable, par exemple quand il s'agissait de traiter le casse-tête d'une région de l'ANPE qui avait l'infortune de relever de deux voire trois groupements informatiques inter-assedic distincts.

Sous l'impulsion des partenaires sociaux, efficacement relayée par la direction générale de l'Unedic, mais peut-être aussi sous l'aiguillon de la crise financière des années 1992/1993, de la dépendance qu'elle avait fait ressortir par rapport à l'Etat ainsi que des alertes à la fusion avec l'ANPE qu'avaient fait retentir en 1993 un discours remarqué d'un ancien Ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi(17) puis la discussion animée d'amendements parlementaires déposés en ce sens lors de l'examen de la loi quinquennale(18), **le régime d'assurance-chômage entama bientôt un aggiornamento statutaire interne.**

Les nouvelles règles du jeu allaient renforcer considérablement la capacité de l'UNEDIC de promouvoir la cohérence d'ensemble des institutions du régime et de leur pilotage opérationnel, sans pour autant vider de toute portée le paritarisme local au sein des instances des Assedic : les missions propres de l'UNEDIC furent réaffirmées et renforcées, notamment en matière de conception et de développement des systèmes informatiques, de gestion financière et de certification des comptes, de coordination des activités d'information et de politique de communication, ou encore de négociation de la convention collective des agents. Un progrès décisif pour faciliter l'émergence d'un pilotage et d'un management global fut franchi en inversant la filière de nomination des directeurs d'Assedic, qui sont désormais choisis et nommés par l'échelon national après avis des instances locales.

C'est sur ces bases renouvelées qu'un management particulièrement dynamique a pu engager **un processus de transformation et de modernisation dont les effets se sont fait sentir sur la qualité des services** rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises comme des prestations de gestion effectuées pour le compte de l'Etat.

#### 1.2.3.2. Des changements de structure générateurs d'une cohérence accrue

Nous évoquons à ce stade, en prenant quelques libertés avec la chronologie des événements, la démarche de **reconfiguration du réseau** qui a été engagée vers la fin des années 90 et menée à bien depuis lors dans de bonnes conditions.

Cette opération de grande ampleur a consisté à réduire de 52 à 30 le nombre des ASSEDIC, ce qui a permis de rapprocher le réseau des institutions du régime de l'organisation administrative territoriale de ses principaux partenaires sans l'identifier totalement au découpage régional de droit commun.

Mais nous avons aussi à l'esprit la **réorganisation complète du dispositif du régime en matière de systèmes d'information**, qui a conduit à placer l'ensemble du dispositif sous l'autorité du directeur général de l'UNEDIC, à regrouper en deux centres les onze sites d'étude qui existaient auparavant, à rassembler sur un seul site de production la capacité autrefois dispersée sur treize sites, à recentrer les groupements informatiques

inter-ASSEDIC sur une fonction d'assistance aux utilisateurs et enfin, « last but not least », à fondre les applicatifs dans un univers unique, dit SIGMA !

Sans pouvoir nous prononcer sur l'efficacité de cette réorganisation au regard de son coût financier, nous y voyons en tout état de cause une performance managériale, à mettre au crédit de la direction générale de l'UNEDIC qui l'a conduite en son temps, mais aussi des partenaires sociaux gestionnaires qui en ont compris l'enjeu stratégique et l'ont soutenue.

On doit également mentionner l'émergence au milieu des années 90 et le développement ultérieur d'une politique cohérente d'information et de communication matérialisée par un logo et une signalétique communs, qui a sans doute contribué à installer davantage dans les esprits une image d'ensemble du régime, et peut-être aussi à nourrir le sentiment d'une identité commune au sein de ses cadres et de son personnel.

#### 1.2.3.3. Une démarche de modernisation porteuse de progrès dans les services rendus

Le management du régime a su tirer parti des nouvelles règles du jeu interne pour faire évoluer les services. Mais ainsi que l'a relevé l'IGAS dès 1999 (19), il s'est appuyé dans sa démarche de modernisation sur le levier que lui offrait la perspective de la délégation aux Assedic de l'inscription des demandeurs d'emploi, décidée en 1994 à la suite d'un précédent rapport de l'IGAS, établi en application d'une disposition de la loi quinquennale initialement destinée à faire évaluer la faisabilité d'une fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC (20).

La direction générale de l'UNEDIC a utilisé cet objectif opérationnel comme un outil de mobilisation interne et un ferment d'innovation. Elle a introduit dans cette perspective un référentiel de principes d'organisation communs, tourné vers le respect d'un contrat-qualité dans la relation avec le client, dont la mise en œuvre est évaluée par des enquêtes de satisfaction. Plus récemment, cette approche s'est prolongée par un processus de certification des antennes ou sites des ASSEDIC, à l'instar du processus entamé par l'ANPE.

Ces démarches ont commencé à porter leurs fruits, quand bien-même la dégradation de la situation de l'emploi enregistrée depuis 2001 a pu estomper ces acquis

aux yeux notamment de demandeurs d'emploi de certaines zones qui ont de nouveau été confrontés à l'inconfort des files d'attente, parfois pendant plusieurs heures. Au delà des éléments d'hétérogénéité qui peuvent subsister suivant le lieu, la qualité du management local et bien entendu tout simplement la qualité humaine et professionnelle de l'agent que chaque demandeur d'emploi trouve en face de lui, **l'antenne Assedic-type de 2003 donne à voir des services rénovés** : information plus attentive et pédagogique sur les prestations, accueil physique amélioré par la présence d'agents opérant un premier repérage de l'objet spécifique de la venue du demandeur d'emploi et l'aiguillant en conséquence, développement de services téléphoniques gérés par des plate-formes virtuelles, permettant notamment de renseigner les demandeurs d'emploi sur les documents qu'ils devront apporter à l'Assedic pour la liquidation de leurs droits, essor des services Internet, à distance à partir du domicile de la personne ou d'autres lieux, ou via des bornes installées devant l'entrée des sites pour permettre en particulier l'actualisation de la demande d'emploi...

L'amélioration de la qualité des services laisse subsister, comme l'a relevé l'IGAS dans son rapport annuel pour 2001, consacré au thème de la relation entre des administrations sociales avec les usagers(21) **une moindre familiarité de l'UNEDIC avec les dispositifs de lutte contre l'exclusion**, dans lesquelles le régime reste faiblement impliqué et, de manière générale, **une plus grande difficulté de sa part à prendre en compte les problèmes des usagers les plus fragilisés**, qui peuvent ou non avoir la qualité d'allocataires.

Ces progrès ont été acquis moyennant un développement de la polyvalence au sein du personnel du régime, qui a pu ainsi trouver un certain enrichissement de ses tâches par rapport à un mode d'exercice antérieur presque exclusivement fondé sur la mise en œuvre de qualités administratives et gestionnaires, dans le cadre d'opérations de traitement de dossiers ne laissant qu'une part seconde, pour ne pas dire réduite, à la relation avec le public.

Ils ont aussi créé **une sorte « d'appel d'air » vers la recherche de nouvelles activités**, soit que l'apprentissage de formes d'exercice différentes suscite une appétence pour des tâches relationnelles assez étrangères au métier de base traditionnel des Assedic, soit que les gains de productivité réalisés chemin faisant, et ceux qui se dessinent pour l'avenir du fait notamment du potentiel des nouvelles technologies,

nourrissent au sein de l'encadrement le souci d'assurer durablement le plan de charge de l'institution et de ses agents.

Sans analyser à ce stade les enjeux du développement de nouveaux modes d'intervention des ASSEDIC, nous croyons nécessaire de souligner que le bon niveau de professionnalisme, largement reconnu aux institutions du régime dans l'exercice de leur métier de base, de nature gestionnaire et financière, et attesté notamment par les appréciations de la Cour des Comptes, pourrait justifier **que l'Etat et le cas échéant d'autres collectivités publiques fassent davantage appel à elles pour la gestion proprement dite de certains dispositifs** d'aide aux entreprises et aux demandeurs d'emploi.

S'agissant de l'Etat les exemples sont déjà assez nombreux, et paraissent dans l'ensemble probants: régime de solidarité, dispositifs de pré-retraite, rémunération de certains stagiaires, contrats jeunes en entreprises... Sur la base d'une évaluation d'ensemble par le ministère du recours à des prestataires pour la gestion des mesures, il serait utile d'inventorier les possibilités complémentaires de transfert d'opérations faisant appel à des compétence administrative et financière, actuellement prises en charge par l'ANPE et où les DDTEFP. L'objectif serait de dégager ainsi au sein de ces services des marges d'action au profit de leur cœur de métier, opérationnel ou de coordination et d'animation.

S'agissant de l'ANPE, il semble en effet nécessaire, dans un contexte de stabilisation annoncée du financement de l'Etat, sur la période du quatrième contrat de progrès, de conquérir de nouvelles marges au profit des actions directement opérationnelles. Celles-ci ne représenteraient qu'environ 63 à 64% du budget temps, contre 30% pour le fonctionnement de la structure et 5 à 6% pour les relations avec l'environnement externe. Les tâches de gestion administrative et financière mobilisent des « pôles appui » de deux à trois personnes en moyenne dans chaque agence locale. A elles seules, les tâches de gestion liées aux contrats initiative emploi et aux stages d'accès à l'emploi absorberaient entre 450 et 500 équivalents temps plein !

### **I.3. UN VERITABLE RAPPROCHEMENT ENTRE OPERATEURS S'EST ENGAGE AU COURS DES DERNIERES ANNEES**

Au plus tard à compter de la seconde moitié des années 1980, les différents opérateurs – par opposition aux donneurs d'ordre que sont l'Etat, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales - ont esquissé des rapprochements opérationnels. Ainsi, les intérêts partagés autour de la liste des demandeurs d'emploi ont rapidement exigé des rapprochements afin de mettre en place une gestion informatisée des demandeurs d'emploi (GIDE), dont la première version a vu le jour en 1982. Dès 1986, les conventions de conversion ont amené l'UNEDIC et l'ANPE, mais aussi l'APEC, à développer des relations de travail autour du reclassement des salariés licenciés, alors qu'à la fin des années 1980 l'ANPE et le réseau des Missions locales ont mis en place des relations plus construites autour du placement des jeunes.

Dans cette logique, même si l'intensification des coopérations est sensible dès la fin de la décennie 1990 (transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi de l'ANPE à l'UNEDIC, poids renforcé des missions de service public pour l'AFPA, qui développe ses activités pour le compte de l'ANPE), la mise en œuvre du Pare-Pap marque toutefois une rupture de taille. Elle a permis, grâce à ce qui correspondait à une volonté forte de renforcement des liens entre les opérateurs et malgré quelques difficultés qui persistent encore, d'insuffler une véritable dynamique partenariale au niveau opérationnel.

#### *I.3.1. L'émergence récente d'une coopération opérationnelle entre l'ANPE et l'UNEDIC*

##### **I.3.1.1. Des relations longtemps limitées pour l'essentiel à la gestion de la liste des demandeurs d'emploi**

Les relations opérationnelles entre l'opérateur du placement des chômeurs et de la collecte des offres d'emploi et les institutions chargées de l'indemnisation des demandeurs d'emploi et du recouvrement des cotisations afférentes auprès des entreprises sont longtemps restées limitées. Pourtant, leur participation commune – quoique, jusqu'à une date récente, selon des logiques propres - au dispositif général de lutte contre le chômage et l'exclusion professionnelle les mettait dès le départ en contact avec des interlocuteurs partagés : les demandeurs d'emploi (l'ANPE ayant en charge le placement des demandeurs d'emploi ne bénéficiant d'aucun droit à indemnisation) et les employeurs.

Dans un contexte où l'activation restait embryonnaire, l'ANPE et l'Unedic ont toutefois pu exercer **des métiers différents** –celui de gestionnaire d'un risque et de collecteur de cotisations d'une part, celui d'intermédiaire sur le marché du travail de l'autre– sans que les occasions ou la nécessité de travailler ensemble ne soient très marquées.

A cet égard, la gestion (inscription, actualisation) de la liste des demandeurs d'emploi, ressource commune aux deux opérateurs, a longtemps constitué une exception. L'enjeu opérationnel d'un partage des informations concernant la situation des demandeurs d'emploi a en effet exigé de longue date de mettre en œuvre des relations de travail concrètes entre les deux institutions afin d'organiser la circulation des informations. Elles se sont traduites en 1982 par la mise en place du système d'information commun GIDE et la signature d'une convention spécifique le 25 juillet 1983.

L'importance du travail en commun autour de la liste tient en effet à trois enjeux. Dans la **logique du placement**, l'ANPE doit pouvoir, au plus proche des changements de situation, savoir quels demandeurs sont disponibles pour prendre un emploi ou lesquels le seront à brève échéance, notamment afin d'éviter des convocations inutiles. La qualité des données qu'elle contient et leur actualisation rapide sont donc des enjeux opérationnels déterminants pour l'ANPE. Dans une **logique indemnitaire**, le réseau des Assedic doit vérifier la compatibilité de la situation des demandeurs d'emploi avec le versement d'une allocation et prévenir la constitution d'indus. Enfin, dans une **logique statistique**, les services de l'Etat s'appuient sur la liste des demandeurs d'emploi afin de pouvoir disposer d'une mesure la plus fiable possible du taux de chômage.

Malgré des différences dans les supports d'information, les modalités de la coopération dans ce domaine ont peu évolué dans leur principe. Elles reposaient sur une répartition des tâches d'actualisation tenant compte des priorités propres à chaque opérateur. Une fois les demandeurs inscrits –jusqu'en 1996, par l'ANPE- la mise à jour de la liste s'appuie depuis, la suppression du pointage physique en 1982, sur la transmission par les demandeurs d'emploi des éléments concernant l'évolution de leur situation (reprise d'activité, maladie etc...). Ces derniers doivent chaque mois remplir une déclaration de situation mensuelle (DSM), qui permet de maintenir leur inscription en tant que demandeur d'emploi et de récapituler les événements intervenus au cours du mois, en particulier ceux ayant une incidence sur leur disponibilité et sur leur droit à percevoir une indemnité. Ils

doivent également signaler dans les 72 heures tout changement de situation les affectant (avis de changement de situation – ACS).

Jusqu'au transfert de l'inscription, les Assedic étaient dans ce schéma chargés du traitement des DSM, dont les informations, qui portent sur le mois écoulé, s'inscrivent dans la logique de vérification à mois échu des droits des demandeurs d'emploi à bénéficier d'une indemnisation. L'ANPE quant à elle se chargeait de la prise en compte des ACS, ces derniers lui étant plus utiles, en mettant l'accent sur la vérification de la disponibilité immédiate ou à venir des demandeurs d'emploi. Depuis le transfert, les Assedic prennent également en charge le traitement des ACS et l'actualisation du fichier commun à partir des informations qu'ils contiennent.

Or, comme l'a rappelé un rapport récent de l'Inspection générale des affaires sociales(1) et comme l'ont confirmé les interlocuteurs rencontrés par la mission à différents niveaux, **un nombre important de facteurs contribue à affecter le caractère opérationnel de la tenue de la liste et l'appréciation de la disponibilité des demandeurs d'emploi.** Aussi bien les procédures et catégories prévues que les pratiques parfois adoptées aboutissent à perturber l'application du critère de disponibilité pour le classement des demandeurs d'emploi entre les différentes catégories prévues à cet effet, et ce tant au stade de l'inscription qu'au moment de l'actualisation.

Cette imprécision tient d'abord à un système appréciant la disponibilité des demandeurs d'emploi de manière immédiate et rétrospective et non prospective, contrairement aux besoins de l'ANPE. En effet, en raison du faible nombre de demandeurs d'emploi utilisant réellement l'ACS, mais peut-être aussi parce qu'elle correspond à une actualisation rétrospective calée sur les besoins de l'indemnisation, c'est majoritairement sur la base des DMS que la liste est actualisée et non sur la base de l'ACS, qui permettrait une actualisation quasi instantanée du fichier. L'ANPE n'est donc pas toujours informée en temps réel de la disponibilité effective des demandeurs d'emploi.

Elle tient également, dans certains cas, à l'absence de transfert entre les catégories de demandeurs d'emploi, qui est techniquement conçue pour permettre à l'ANPE de les classer en fonction de leur disponibilité, soit faute de temps soit à titre conservatoire et par défaut d'information suffisante (demandeur d'emploi en période

d'essai, incertitude sur la durée de la formation, qui affecte sa disponibilité et sa catégorie),

La qualité de la liste est également affectée par l'assouplissement croissant des conditions de cumul entre allocations sociales et revenus d'activité et une meilleure connaissance par les intéressés des avantages induits par leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi (notamment les aides des communes). Ceci contribue à augmenter la part des demandeurs d'emploi non réellement disponibles, notamment parce qu'ils occupent un emploi, ce qui complique le travail de rapprochement entre offre et demande et augmente le risque de convocations de l'ANPE restant sans réponse. A l'heure actuelle, près de 40% des convocations envoyées par l'ANPE le sont en pure perte.

#### I.3.1.2 Un partenariat sur les services d'une portée assez réduite jusqu'en 2000, malgré un effet positif du transfert de l'inscription aux Assedic

En dehors d'un indispensable travail en commun sur la liste des demandeurs d'emploi, seuls quelques partenariats opérationnels sur les services offerts aux chômeurs ont vu le jour avant la mise en place du PARE/PAP. Ils étaient conçus comme des moyens d'activation des dépenses d'indemnisation, pour lesquels l'ANPE est devenue prestataire du régime, et par son intermédiaire, des partenaires sociaux à l'origine de ces différents dispositifs : les conventions de conversion, l'allocation de formation-reclassement puis les conventions de coopération. La convention créant le Pare a remplacé ces dispositifs par de nouvelles formes d'aide au reclassement.

Institué par l'accord national interprofessionnel du 20 octobre 1986, le dispositif des **conventions de conversion** avait pour objet de faciliter la reconversion de salariés licenciés par un appui personnalisé en vue de leur reclassement après réalisation d'un bilan et éventuellement d'une formation. A cet effet, une allocation spécifique de conversion, financée par l'entreprise à l'origine du licenciement et par le régime d'assurance chômage était versée pendant 6 mois au demandeur d'emploi, les frais de fonctionnement des conventions étant financés par l'entreprise et l'Etat. Le dispositif opérationnel de reclassement s'appuyait sur la mise en place d'équipes techniques de reclassement (ETR), ultérieurement rebaptisées unités techniques de reclassement (UTR). Composées de conseillers ANPE spécialisés, elles étaient en charge de l'accompagnement et du reclassement des salariés licenciés adhérant à la convention.

Après la réalisation d'un bilan avec le salarié, les démarches en vue d'un reclassement étaient définies (sessions de recherche d'emploi, sensibilisation à la création d'entreprise, évaluation en milieu de travail,...) et des actions de formation, dont la durée ne devait pas excéder 300 heures, pouvaient être proposées. Le dispositif exigeait pour fonctionner la conclusion de conventions, en particulier entre l'ANPE, l'Unedic et l'Etat, mais aussi l'Apec. Le contrôle du respect par les adhérents des actions de réinsertion proposées par l'ANPE incombait à l'Assedic, qui pouvait être amenée à cesser le versement de l'ASC en cas de non-respect des prescriptions faites par l'ANPE.

**L'allocation formation reclassement**, créée par l'accord national interprofessionnel du 26 février 1988, permettait au régime d'indemnisation de verser un revenu de remplacement à hauteur des allocations l'assurance chômage aux demandeurs d'emploi suivant certains stages de formation professionnelle dans les 6 premiers mois de leur indemnisation (la convention mettait également en place une allocation de formation de fin de stage permettant au demandeur d'emploi de suivre un stage dépassant la durée des allocations de l'assurance chômage). L'objectif prioritaire de l'AFR étant le retour rapide à l'emploi, pour lequel le choix d'une formation correspondant à la fois aux besoins du marché et aux aptitudes des demandeurs est primordial, c'est sous la responsabilité de l'ANPE –et avec la collaboration éventuelle des Assedic et d'autres organismes - que la procédure d'évaluation et d'orientation devait se dérouler. Le stage de formation devait par ailleurs répondre à une des catégories énoncées dans une annexe à la convention Etat–Unedic du 26 juin 1990 relative aux aides financières accordés aux stagiaires de la formation professionnelle. Cette convention a ainsi permis d'intensifier les coopérations autour de l'objectif commun du retour à l'emploi le plus rapide possible, qui s'est traduite par l'édiction de règles de travail communes autour du service au demandeur d'emploi (suivi des stagiaires et modalités de déclaration d'entrée en stage, règles d'organisation du dispositif).

**Les conventions de coopération**, créées par l'accord national interprofessionnel du 8 juin 1994, avaient pour objet de faciliter le reclassement des demandeurs d'emploi depuis plus de huit mois par l'attribution d'une aide aux employeurs qui les recrutent. Pour bénéficier du dispositif, l'employeur devait adhérer à la convention préalablement conclue entre les organisateurs d'actions de reclassement, l'ASSEDIC, l'ANPE et la DDTEFP (Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle).

Ces dispositifs d'activation des dépenses d'indemnisation ont permis à l'Unedic et à l'ANPE d'engager une coopération dans la chaîne du retour à l'emploi. Ils ont eu le mérite de permettre aux deux institutions d'expérimenter une autre forme de relations responsabilisant l'ANPE comme un prestataire du régime et des partenaires sociaux, pour le compte desquels il était chargé d'effectuer des tâches correspondant à une prise en charge plus individualisée des demandeurs d'emploi.

**Au-delà de ces dispositifs, le partenariat opérationnel n'a cependant pas été significativement renforcé dans la seconde moitié des années 1990, si l'on excepte le cas particulier du transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi.** Les débats de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 et le rapport sur le rapprochement de l'ANPE et l'Unedic prévu par son article 79 ont en effet eu peu de prolongements au-delà de la coopération nécessaire à la mise en œuvre du transfert aux Assedic de l'inscription des demandeurs d'emploi.

Le transfert a en effet permis d'activer la coopération entre les deux institutions autour d'un cadre juridique étoffé (convention du 4 juillet 1996, protocoles d'accord au niveau local) et de rencontres régulières (comité stratégique et comité de technique de coordination au plan national, comités de pilotage et comités de suivi locaux). Dans la mesure où il s'agissait d'un chantier de grande ampleur, les deux institutions ont été amenées à associer conjointement leur encadrement à la conduite du projet. En ce sens, le transfert de l'inscription a permis d'initier une coopération d'un type nouveau autour d'une démarche de conduite du changement à tous les niveaux et mobilisant en commun de nombreux registres (communication externe, formation). Jugé globalement positif par l'Inspection générale des affaires sociales en 1999, le transfert de l'inscription a donc permis, malgré quelques difficultés dans la gestion de la liste, des avancées positives. En premier lieu, c'est le service au demandeur d'emploi qui a été amélioré (optimisation du travail de chaque institution autour de sa mission propre, réponse adaptée aux préoccupations immédiates des demandeurs d'emploi cherchant une réponse rapide à la question de l'indemnisation, dossier unique d'inscription). En second lieu, la connaissance réciproque des métiers et services de base offerts par le partenaire a progressé.

Toutefois, cette coopération s'est progressivement essoufflée et n'a que dans de rares cas donné lieu à un renforcement du partenariat inter institutionnel par-delà le projet spécifique du transfert. Les réunions conjointes se sont espacées une fois le projet mis en

œuvre et sont progressivement passées de la stratégie opérationnelle à des rencontres d'une nature plus technique autour des questions soulevées par la gestion de la liste.

**A l'exception de l'effet positif mais transitoire du transfert, le partenariat opérationnel s'est donc peu développé jusqu'en 2000**, contrairement aux préconisations formulées par le rapport sur le rapprochement de l'ANPE et l'UNEDIC prévu par l'article 79 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993. Il est vrai que les deux institutions étaient absorbées par des chantiers propres –notamment la mise en place du SPNDE et le renforcement du partenariat avec l'AFPA pour l'ANPE à compter de la fin de la décennie, et le passage de l'application Athena à l'application Sigma pour le réseau des ASSEDIC. Reste que les grands axes de renforcement du partenariat esquissés par le rapport de 1994 n'ont guère eu de traduction concrète.

**Alors que les deux réseaux ont lancé des réorganisations immobilières de grande ampleur à la fin des années 1990, les politiques menées dans ce domaine n'ont pas été concertées** malgré l'intérêt majeur pour le demandeur d'emploi que représente la recherche de proximité –voire d'implantations communes– entre les antennes ANPE et les sites Assedic au niveau local. Le réseau de l'Unedic s'est pourtant enrichi de près de 250 sites en deux ans dans le cadre du transfert (passant de 420 sites au début de 1996 à 670 à la fin de 1998), alors que parallèlement la mise en œuvre de la nouvelle organisation territoriale de l'ANPE, le recrutement de nouveaux agents et le dédoublement des agences de plus de 35 personnes ont entraîné un accroissement important des implantations, qui ont pu d'ailleurs parfois , sur l'initiative de responsables locaux, donner lieu à des regroupements sur un même site d'une antenne Assedic et d'une agence locale de l'ANPE.

**Les démarches de détachements d'agents ou de permanences communes n'ont pas fait l'objet d'impulsions de la part des deux institutions.** Les arguments justifiant l'absence d'une coopération opérationnelle dont on pourrait toutefois attendre beaucoup, tant en ce qui concerne la simplicité de la prise en charge des demandeurs d'emploi que pour les progrès dont elle pourrait être porteuse quant aux synergies entre agents et au rapprochement des logiques professionnelles, n'ont pourtant pas empêché ce type de démarche pour ce qui concerne d'autres acteurs de la sphère de l'emploi. En effet, ni l'observation des services publics de l'emploi étrangers (Pays-Bas, Royaume-Uni notamment), où des agents issus d'institutions différentes travaillent dans de même lieux,

ni l'exemple des missions locales depuis la fin des années 1980 ou ceux des centres de décisions communs à l'Unedic et à l'ANPE au cours des années 1970 ne permettent de penser que les différences de culture professionnelle, de statut et de rémunération sont rédhibitoires pour ce type de projet.

Au demeurant, les exemples de plates-formes de premier accès au service développés dans le cadre de la politique de la ville au sein des quartiers sensibles, avec la participation sous forme de permanences d'agents de l'ANPE, des missions locales ou des PAIO et parfois des Assedic, montrent à la fois la possibilité d'une cohabitation fructueuse et sa nécessité pour renforcer les chances d'insertion de personnes particulièrement pénalisées par la complexité (2).

**L'utilisation concertée de nouvelles technologies** pour donner de l'information ou rendre des services aux entreprises et aux demandeurs d'emploi **est restée également peu développée**, chaque institution menant en ce domaine une politique propre, même si la création de sites Internet par l'ANPE et l'UNEDIC et la mise à disposition de postes de consultations d'Internet dans les agences locales peuvent éventuellement servir aux demandeurs d'emploi afin d'accomplir certaines démarches.

A la lumière de cette analyse de l'évolution du travail commun, il n'apparaît donc pas étonnant que, malgré les préconisations allant dans ce sens dans le rapport prévu par l'article 79 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 **aucune convention générale de coopération n'ait vu le jour**. Dans l'esprit du rapport, cette dernière devait en effet à la fois ancrer par un engagement contractuel la volonté de coopération des deux institutions dans les champs prioritaires évoqués (immobilier, détachements d'agents, services à distance et nouvelles technologies) et inclure les champs de coopération existant déjà (informatique, gestion de la liste, conventions concernant le contrôle de la recherche d'emploi).

#### 1.3.1.3 La mise en œuvre du PARE/PAP, catalyseur d'une interaction opérationnelle dont l'intensité est sans précédent

La convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage a permis d'initier un mouvement de coopération sans précédent. Cette nouvelle convention de l'assurance chômage établit un lien fort entre l'indemnisation et le retour à l'emploi et prévoit qu'une convention spécifique avec

l'ANPE mettra en place les modalités de ce dispositif, qui comporte la mise en place par l'ANPE d'un projet d'action personnalisé (PAP) pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

La convention ANPE-Unedic du 13 juin 2001 relative à la mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et du projet d'action personnalisé a permis de redéfinir le cadre global des coopérations avec l'ANPE autour de l'axe opérationnel majeur du retour à l'emploi et des moyens conjoints mis en œuvre en ce sens – pour les chômeurs indemnisés en ce qui concerne le PARE/PAP -, ce qui constitue un progrès important au regard de l'éclatement des dispositifs précédents et des nombreuses conventions chargées de leur mise en œuvre. Il reste toutefois à élaborer un cadre contractuel d'ensemble permettant la refonte en un document unique et cohérent en termes opérationnels de l'ensemble des conventions (convention relative à la mise en œuvre du PARE/PAP, convention Gide 1 bis, convention sur la gestion de la liste, convention tripartite avec l'Etat sur le contrôle de la recherche d'emploi).

Comme pour l'opération de transfert de l'inscription de la liste, mais avec des effets qui ne se sont pas encore estompés, **la mise en œuvre du PARE/PAP a engendré une intensification importante des relations de travail**, tant au niveau national qu'au niveau local. Elle s'est appuyée sur le financement par l'Unedic de plus de 3500 postes de conseillers afin d'assurer la montée en charge des nouvelles tâches de suivi individualisé des demandeurs d'emploi dans le cadre du PARE/PAP.

Au niveau national, les deux directions se sont associées afin de mettre en place un cadre de coopération opérationnel à même d'assurer la mobilisation de leurs réseaux. Le rôle des instances communes mises en place pour le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi a été réaffirmé.

Le comité stratégique national ANPE-Unedic (COS), qui réunit les directeurs généraux et les directeurs généraux adjoints des deux institutions ainsi que les directeurs responsables des réseaux (Directeur délégué réseau pour l'Unedic, Directeur du développement des services pour l'ANPE) et au besoin les directions fonctionnelles, a été chargé de la mise en œuvre et du suivi de la convention, pour laquelle il dispose d'un bilan semestriel. Son rôle a été élargi à l'occasion du Pare-Pap au pilotage stratégique de la coopération entre les deux institutions et à la définition de leurs contributions réciproques, tant en matière de transfert de l'inscription qu'en ce qui concerne le Pare-Pap.

Le comité technique de coordination (COTEC) réunit les directeurs opérationnels (Directeur délégué du réseau pour l'Unedic, Directeur du développement des services pour l'ANPE, et les directions fonctionnelles) afin de préparer les réunions du COS, et de coordonner les réseaux et leurs informations, de proposer des solutions techniques aux problèmes rencontrés et de vérifier la cohérence des systèmes informatiques.

Pour répondre aux difficultés de mise en œuvre rencontrées au niveau opérationnel, une cellule opérationnelle commune a été mise en place dès janvier 2002. Elle réunit le Directeur délégué réseau côté Unedic et les chefs de projets Pare et Pap des deux institutions. Outre le recensement des questions opérationnelles, elle a été chargée d'organiser la communication des deux institutions autour des aides du Pare et d'élaborer et de diffuser des notes techniques permettant d'y répondre.

Parallèlement, les partenaires sociaux ont créé par la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 un Groupe Paritaire National de Suivi (GPNS) composé des signataires de la convention, chargé de veiller à la mise en œuvre de la convention, aux modalités opérationnelles, et au respect des enveloppes financières prévues à cet effet. La mise en place du GPNS marque l'importance de l'enjeu que constitue pour les signataires le bon déroulement des opérations liées au Pare, qui implique la nécessité pour le régime de rendre compte des actions mises en œuvre auprès de ses donneurs d'ordre directs.

**Mais c'est au niveau territorial et au plus proche des demandeurs d'emploi que la coopération s'est le plus intensifiée.** La trame de protocole local, élaborée conjointement par les directions des deux institutions a permis d'instituer, tant au niveau régional qu'au niveau local, des protocoles entre acteurs de terrain. Les instances mises en place lors du transfert de l'inscription ont été dotées des compétences nouvelles liées au Pare-Pap. Les comités techniques de suivi (CTS), composés principalement des responsables régionaux des deux instances, qui siègent en général deux fois par mois, ont pu s'appuyer sur les travaux des cellules locales de suivi. Ces dernières assurent un rôle clef au niveau local, puisqu'elles sont les instances au sein desquelles Coordinateurs de réseau Assedic, Directeurs délégués de l'ANPE et Directeurs d'agence assurent la mise en œuvre des orientations des CTS et la coordination entre les échelons opérationnels (échanges d'information, mise en œuvre des protocoles locaux, décisions de non-accord de prescription et examen des recours concernant les refus d'aide).

Malgré des difficultés persistantes en la matière, le premier axe de coopération s'est constitué, avec l'Etat, autour du renforcement du contrôle de la recherche d'emploi prévu la convention tripartite Etat-Unedic-ANPE du 13 juin 2001 et de sa déclinaison par des protocoles locaux. Dans cette perspective, des séminaires de formation inter institutionnels, réunissant les acteurs des trois réseaux chargés d'élaborer les protocoles locaux, ont été réunis afin de préparer le travail de négociation des protocoles locaux. Ils ont également permis de mieux faire connaître les offres de services et les enjeux respectifs entre les trois intervenants.

Mais ce sont surtout **les nouvelles formes d'intervention des Assedic** (enquêtes sur les besoins de main-d'œuvre, achat de formation) qui ont donné lieu à des rapprochements opérationnels, parfois après une période transitoire d'apprentissage au cours de laquelle les antennes locales des Assedic ont pu préférer une approche moins coopérative de l'exercice de leurs prérogatives.

**Comme d'autres institutions avant elles, les Assedic sont passées par une phase de confrontation avec la réalité complexe de la commande de formation** et de son articulation avec les besoins des entreprises, qui ne se réduit que rarement à un mode de fonctionnement mécaniste permettant d'inférer directement à partir des besoins de main-d'œuvre relevés auprès des chefs d'entreprise les trajectoires de retour à l'emploi et les formations nécessaires afin de transformer les demandeurs d'emploi en salariés.

**Un apprentissage similaire a parfois été nécessaire dans le domaine des études permettant d'identifier les besoins en qualifications au niveau local.** Désormais, dans presque toutes les régions, une coordination étroite a lieu autour de l'identification des besoins de qualification : les agences locales ANPE participent à l'élaboration du diagnostic local qui s'appuie également sur les enquêtes BMO, ces informations sont partagées au sein de la cellule locale de coordination avec la mise au point d'une synthèse au CTS. En outre dans une majorité de régions, l'ANPE est désormais associée aux réunions préparatoires des instances paritaires ad hoc (IPA), chargées d'identifier des besoins de chaque bassin d'emploi et de décider des orientations de la contribution des Assedic aux actions de formation au niveau local (formations conventionnées, formations homologuées), et dans près d'un quart d'entre elles elle participe à ces instances, signe tangible d'un progrès des relations opérationnelles autour

du retour à l'emploi. Dans certaines régions, les agents des Assedic et ceux des antennes locales de l'ANPE organisent des visites conjointes auprès des entreprises afin d'identifier les besoins en main-d'œuvre, les offres vacantes et les qualifications demandées.

**Plus largement, des actions partenariales autour des procédures de traitement individualisé des demandeurs d'emploi ont pu émerger avec le PARE/PAP.** Au gré des initiatives régionales et locales, la mission a ainsi pu relever l'organisation d'une chaîne de services fluide grâce à la remise d'une fiche de rendez-vous à l'agence locale de l'ANPE à l'issue de l'entretien d'inscription, l'organisation d'échanges de pratiques internes ou de stages de découverte entre agents de l'institution partenaire ou encore de réunions régulières et conjointes de l'encadrement des deux institutions. De manière générale, on constate que les équipes locales semblent le plus souvent ouvertes à des démarches d'animation conjointes, au nom de l'amélioration du service apporté aux demandeurs d'emploi.

#### I.3.1.4 Un déphasage caractérisé entre le rapprochement opérationnel et l'évolution des systèmes d'information sur la demande d'emploi

Le lien fort entre indemnisation des demandeurs d'emploi et inscription à l'ANPE a impliqué à partir du milieu des années 1980 la mise en place d'une **application commune de gestion du fichier des demandeurs d'emploi** (GIDE puis GIDE 1bis), sous la responsabilité conjointe des deux institutions. Avec la montée en puissance des applications propres à chaque institution, qui s'appuient dans bien des cas sur les données du fichier commun, les systèmes informatiques sont allés dans le sens d'une interdépendance croissante. Cette dernière a exigé une intensification des relations entre les deux institutions et leur formalisation par la mise en place d'une convention (convention ANPE-Unedic du 9 juin 1988 relative à l'exploitation du fichier unique, qui a depuis fait l'objet d'avenants) prévoyant l'instauration d'instances de suivi (comité stratégique bimestriel, comité technique mensuel) et l'organisation des relations financières. C'est en effet l'Unedic qui assure l'exploitation et la maintenance du fichier commun, tâche pour laquelle les frais sont partagés avec l'ANPE.

Dans ce contexte, le choix stratégique de l'ANPE, qui a décidé en 1996 de développer son propre système de gestion de la liste des demandeurs d'emploi (gestion opérationnelle de la demande d'emploi – GEODE), était pourtant cohérent du point de vue de cette institution. Il correspondait à trois objectifs.

En premier lieu, **il s'agissait pour l'ANPE de s'affranchir des nombreuses difficultés opérationnelles et de la complexité découlant de l'externalisation de l'exploitation et de la maintenance de l'application informatique se situant pourtant au cœur de son activité propre.** Ainsi, dans l'attente de la mise en place du système GEODE, l'ANPE ne disposait ni de la maîtrise ni de la gestion de l'accès à l'application Gide 1 bis. En outre, le traitement des incidents dans l'accès à l'application ou la mise à jour de ses données, ainsi que des développements souhaités par l'ANPE n'était pas toujours cohérents avec ses besoins opérationnels. Cette imbrication affectait la plupart des décisions informatiques internes aux deux institutions, qui même sans lien direct a priori avec le fichier commun, pouvaient avoir des conséquences lourdes sur son exploitation, comme l'a montré l'exemple de l'unification des systèmes d'exploitation des Assedic en 2000 (système SIGMA) ou le basculement vers un centre de production unique en 2002.

En deuxième lieu, au-delà des difficultés inhérentes à cette interdépendance, la décision de mettre en place GEODE correspondait au **souhait de pouvoir disposer d'un système informatique pleinement en phase avec les exigences opérationnelles du métier d'intermédiation**, y compris en ce qui concerne l'amélioration des conditions de maniement du système informatique par les agents de l'ANPE au cours des entretiens.

En troisième lieu, elle correspondait également à la **volonté de faciliter les liaisons avec les partenaires extérieurs dans le cadre de la politique d'alliance** initiée par l'ANPE à partir de cette époque, sur la base d'une application dont l'ANPE serait maître d'ouvrage,

De manière quasiment concomitante, l'Unedic a pris en 1998 la décision de faire évoluer l'application GIDE 1 bis par le recours à une technologie réseau de type Internet, dans un contexte de restructuration profonde de l'ensemble de sa chaîne informatique (SIGMA, regroupement sur un site unique). Le nouveau système applicatif de l'Unedic (ALADIN) intègre GIDE 1bis.

**Ces choix pouvaient apparaître justifiés au regard de l'exigence de souplesse d'évolution des systèmes d'information en fonction des préoccupations propres au cœur de métier de chacune des deux institutions.** Les projets

informatiques n'allaient pas jusqu'au cloisonnement total entre les deux systèmes, puisqu'un projet d'interface unifiée commune aux deux institutions afin de leur permettre d'accomplir leurs missions respectives à partir de données communes après l'abandon de GIDE 1 bis par l'ANPE.

**La mise en œuvre de ces projets s'est toutefois heurtée à une difficulté majeure, liée à l'intensification considérable des flux de données dans le cadre du nouveau partenariat institué par le PARE/PAP.** En effet, l'ampleur des mouvements de données qui devrait transiter par l'interface unifiée dans le cadre du Pare-Pap est désormais incompatible avec les choix technologiques opérés lors de la définition du projet d'interface. Le gonflement du périmètre nécessaire pour l'interface unifiée augmente en outre sensiblement les risques en termes d'opérationnalité et de fiabilité des données et a obligé à revenir pour certaines données sur le principe de l'échange d'informations en temps réel au profit d'un traitement différé. Du côté de l'Unedic, la révision de projet liée à l'extension de la coopération a été gérée sans difficultés majeures à partir de 2001. Pour l'ANPE en revanche, l'impact du Pare-Pap sur le cœur du projet a engendré des effets pervers : retard au lancement de GEODE, dont le déploiement était initialement prévu pour 2001 et devrait en réalité commencer en 2004 au plus tôt, mais aussi prolongation subséquente du gel des améliorations à GIDE 1 bis et renvoi à une date ultérieure de la deuxième version de GEODE, accessible aux systèmes informatiques des partenaires co-traitants de l'ANPE et de l'AFPA.

L'impact des évolutions qu'appelle la mise en œuvre de l'interface unifiée ne s'est traduite que récemment (à compter de la fin de l'année 2002) par la mise en place d'une instance dédiée au pilotage du projet, le dossier étant auparavant suivi par les comités techniques mensuels chargés du suivi de GIDE 1 bis.

Les deux directions générales ont commandité au premier semestre 2002 un audit dont les conclusions intermédiaires qui privilégiaient la création d'un fichier commun, n'ont pu recevoir leur agrément conjoint. Ses conclusions finales, orientées vers la construction d'une base commune à partir de l'interface unifiée, impliquaient un report supplémentaire de un à deux ans des échéances de déploiement de GEODE. Les deux directions générales ont fait effectuer en interne dans le courant de l'automne 2003 un audit des risques sur le fonctionnement de l'interface unifiée, celle de l'Unedic procédant dans le même temps à une information des partenaires sociaux au sein du bureau.

### *1.3.2 Les relations de l'ANPE avec ses co-traitants : une dynamique de partenariat qui laisse subsister certaines difficultés d'articulation opérationnelle*

La politique de l'ANPE a évolué en passant d'une logique de partenariat fondé sur la sous-traitance à une conception des partenariats fondée à partir de 2001 sur une stratégie d'alliance, permettant de fédérer en complémentarité avec son propre réseau les offres de service dans le cadre du Pare-Pap, puisque ses partenaires sont désormais considérés comme des co-traitants. Malgré cette évolution, qui n'est pas uniquement sémantique, des difficultés subsistent et des complémentarités restent à explorer.

#### 1.3.2.1 La relation entre l'ANPE et l'APEC pour l'emploi des cadres

Les liens entre l'ANPE et l'Apec apparaissent jusqu'à une date récente comme distants et non exempts de rivalité. Créées pratiquement au même moment, les deux institutions ont des missions qui peuvent en partie se recouper, puisque l'Apec a pour mission d'aider au développement de l'emploi des cadres et qu'à cet effet, elle informe et conseille les entreprises sur leur recrutement et diffuse leurs offres d'emploi auprès des cadres et jeunes diplômés, auxquels elle fournit des prestations d'aide et de conseil pour leur recherche d'emploi et leur carrière. Cette proximité opérationnelle a parfois été à l'origine d'une forme de rivalité ou de distance, selon les époques. D'autant que l'ANPE dispose avec les espaces cadres et les points relais cadres, d'un réseau territorial susceptible, au gré des implantations locales, de donner à l'Apec le sentiment d'entrer en concurrence avec son offre de services, alors que les agents de l'ANPE ont l'impression d'être privés d'une catégorie de placement valorisante pour leur métier et auprès des entreprises.

Dès le milieu des années 1990 une meilleure complémentarité des réseaux avait toutefois été recherchée au profit de l'insertion des jeunes diplômés par la signature d'une charte d'engagement pour l'insertion des jeunes diplômés le 1<sup>er</sup> juin 1995, prévoyant la mise en place d'espaces communs jeunes diplômés dans chaque région où le potentiel le justifiait, avec un partage du pilotage et un comité technique national. **C'est cependant surtout avec la mise en œuvre du Pare-Pap que les liens se sont nettement resserrés entre les deux institutions.**

Une convention cadre a été conclue le 27 juillet 2001 à cet effet. Elle prévoit la mise en place d'une offre de service de l'Apec au demandeur d'emploi et un suivi de son Pap adaptés à son profil (diagnostic et suivi individuels, sessions collectives, ateliers thématiques, mise à disposition d'outils de recherche), avec une montée en charge progressive du nombre de demandeurs d'emploi envoyés par les agences de l'ANPE vers les centres Apec (3000 en 2001, 29 000 en 2002, 33 000 en 2003). En 2002, plus de 29 000 cadres ont été orientés vers l'Apec par l'ANPE, qui reste le point de passage pour le premier entretien d'initialisation du Pap.

Quelques points de difficulté subsistent au sein de ce partenariat. Le circuit suivi par les demandeurs d'emploi cadres leur impose, après leur inscription auprès de l'Assedic un passage par l'agence de l'ANPE qui ensuite seulement orientera éventuellement certains d'entre eux vers les centres Apec. Ceci allonge d'environ un mois les délais de prise en charge des demandeurs d'emploi envoyés par l'ANPE à l'Apec et fait ainsi perdre du temps opérationnel important à une catégorie de demandeurs d'emploi pour laquelle les entreprises sont particulièrement vigilantes quant à leur réactivité au regard de la recherche d'emploi. En outre, comme de nombreux partenaires de l'ANPE, l'Apec est contrainte par le manque de fluidité et d'optimisation des échanges d'information entre les systèmes informatiques des deux institutions.

**La coopération des deux institutions a toutefois des raisons d'être nombreuses et durables**, liées d'une part à l'attachement des partenaires sociaux au rôle spécifique joué par l'Apec auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises et d'autre part à la difficulté que représenterait pour l'ANPE l'abandon de son réseau spécialisé et des tâches de placement au profit d'une population en expansion, permettant en cas de placement d'acquiescer la confiance de ses interlocuteurs au sein des entreprises. Ceci appellera sans doute à l'avenir un partenariat stratégique recentré autour des complémentarités réciproques : celles liées aux implantations des deux réseaux, mais aussi celles liées aux spécificités de service offertes par chaque institution. En effet, l'Apec joue un rôle important en agissant en amont des licenciements, sur la prévention et le conseil en ressources humaines auprès des cadres occupant un emploi.

### I.3.2.2 La relation entre l'ANPE et le réseau d'accueil des jeunes (Missions locales/PAIO)

La définition d'actions communes entre l'ANPE et les missions locales autour de l'insertion professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi est bien antérieure à la co-traitance prévue par le Pare-Pap. **Dès la fin des années 1980 l'ANPE et les missions locales ont mis en place des conventions de coopération ou de placement** prévoyant notamment le détachement d'agents de l'ANPE sur des « emplois gagés » et une coordination opérationnelle s'est mise en place à destination des jeunes demandeurs d'emploi dans le cadre du programme « chômeurs longue durée » de l'ANPE. La participation de l'ANPE au travail inter institutionnel au sein des missions locales et au sein du Conseil national des missions locales est toutefois restée inégale selon les époques.

L'histoire des relations entre missions locales et ANPE est avant tout marquée par des impulsions successives visant à faire prévaloir un réseau sur l'autre en matière d'accueil des jeunes. Ainsi, la démarche des Carrefours pour l'emploi et la formation des jeunes en 1991, qui visait à renforcer la coopération des missions locales avec le service public de l'emploi, entendait positionner les missions locales comme acteurs de poids face aux agences de l'ANPE dans la lutte contre le chômage des jeunes. Inversement, lors de la discussion de loi quinquennale du 20 décembre 1993, une volonté de placer les missions locales dans une relation de coopération plus étroite en accordant un rôle structurant à l'ANPE a prédominé.

Anticipant sur la co-traitance et le Pare, les espaces jeunes ont en effet permis de structurer et de donner aux coopérations entre les deux réseaux un cadre d'action commun dépassant les initiatives locales, même si le poids de l'ANPE et de ses métiers dans le dispositif, en particulier de l'approche emploi parfois au détriment de la formation, est parfois apparu comme trop important aux yeux de certaines missions locales. En effet, pour la mise en place des espaces jeunes, l'ANPE a assuré la formation des personnels afin de les habilitier à délivrer les services délégués par la convention constitutive de l'espace jeune. Elle a également offert un appui-conseil à l'installation des matériels informatiques indispensables pour la mise en œuvre des délégations les plus poussées (mise en œuvre professionnelle complète des services de l'ANPE avec accès informatique direct aux informations nominatives contenues dans les traitements de données). Enfin,

l'ANPE a mis un conseiller à la disposition des missions locales ayant signé une convention prévoyant le plus haut niveau de délégation.

La mise en œuvre du Pare-Pap et la relation de co-traitance a été organisée par une convention du 27 juillet 2001 organisant les actions de co-traitance de l'ANPE dans le cadre de la mise en œuvre des Pap des jeunes demandeurs d'emploi et prévoyant au niveau local la signature de conventions avec l'ANPE. L'ANPE envoie vers les missions locales les jeunes dont l'accès ou le retour à l'emploi nécessite un accompagnement renforcé et une prise en charge globale des problèmes rencontrés par le demandeur d'emploi (emploi et formation, logement, problèmes de santé et difficultés sociales). Pour les années 2001, 2002 et 2003, cette convention prévoyait la prise en charge de respectivement 15 000, 85 000 et 100 000 jeunes. Même si d'après les bilans établis par l'ANPE, ces objectifs quantitatifs ont été atteints à hauteur de 70% seulement en 2001 et 2002, **les résultats sont relativement satisfaisants dans la mesure où des contraintes fortes ont dû être surmontées.**

En effet, ce chiffre s'explique en partie par l'accès tardif au système informatique de l'ANPE (à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 seulement) et le maintien jusqu'à la fin de 2002 de missions locales et PAIO non encore informatisées. L'absence d'interface entre les systèmes informatiques des missions locales – qui ne sont pas unifiés au niveau national – et les postes permettant l'accès au réseau informatique de l'ANPE pose également des problèmes difficiles, impliquant parfois des doubles saisies et une mobilisation forte des conseillers ANPE présents dans les missions locales au détriment d'autres tâches. En outre, au niveau local, quelques zones d'ombre subsistent parfois. Elles sont souvent à mettre en relation avec l'implication des différents partenaires au sein du réseau (Etat, Région, Communes, ANPE) et à leur volonté plus ou moins forte de coopération autour des objectifs du Pap. Enfin, des incertitudes fortes sont liées à l'impact de la décentralisation sur le fonctionnement des missions locales et les orientations stratégiques du partenariat ambitionnées par les Conseils régionaux, qui en l'état actuel du texte devront assurer l'animation du réseau des missions locales PAIO. Dans ce contexte, l'ANPE s'interroge parfois sur le maintien de conseillers au sein des missions locales.

**Même si des progrès en ce sens sont encore possibles, la relation entre ANPE et missions locales s'appuie désormais davantage sur la reconnaissance de la complémentarité entre les deux réseaux.** Les missions locales apportent une

approche globale du jeune tout en ayant un savoir-faire spécifique face aux cas les plus délicats et les publics les plus en difficulté, face auxquels l'ANPE ne peut apporter seule une réponse adéquate. Inversement, les missions locales-PAIO n'ont pas vocation à accueillir tous les jeunes demandeurs d'emploi, dont certains peuvent être suivis directement par l'ANPE.

### 1.3.2.3 La relation entre l'ANPE et le réseau Cap-Emploi – AGEFIPH pour l'emploi des travailleurs handicapés

La construction originale du réseau CAP-Emploi – AGEFIPH n'a pas été sans impact sur la relation entre ce réseau et l'ANPE dans le cadre de la co-traitance.

L'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, (Agefiph), créée en 1988 et rassemblant partenaires sociaux et associations de personnes handicapées, n'a pas en charge le pilotage opérationnel et la gestion du réseau des 120 associations départementales regroupées au sein des CAP-Emploi. Son rôle est celui d'un financeur du réseau par le biais des subventions qu'elle accorde à partir du fonds alimenté par les redevances liées à l'obligation d'emploi des personnes handicapées par les entreprises.

L'Agefiph a donc d'autres partenaires parmi les opérateurs spécialisés, le réseau des CAP-Emploi désignant seulement les structures assurant des services d'accompagnement professionnel aux personnes handicapées et des services opérationnels aux entreprises en liaison avec leurs souhaits de recrutement (appui au placement, suivi).

Par ailleurs, certaines structures CAP-Emploi ont d'autres activités à côté de ce cœur de métier, par exemple les équipes de préparation et de suite du reclassement (EPSR) de droit privé dont l'Etat a transféré la charge financière à l'Agefiph en 2000.

L'Agefiph assure aux CAP-Emploi un appui financier et un suivi technique tourné vers la recherche d'une cohérence de l'offre de service.

Les relations de partenariat Agefiph-ANPE s'étaient intensifiées autour de la mise en œuvre de plans départementaux d'insertion des travailleurs handicapés (PDITH) dès

les années 1990, selon deux grandes orientations : la signature de conventions à fin de placement avec les EPSR et les organismes d'insertion et de placement (OIP) et l'expérimentation de conventions de délégation de service portant sur le niveau le plus élevé de service (mise en œuvre professionnelle complète des services de l'ANPE avec accès informatique direct aux informations nominatives contenues dans les traitements de données).

**Le partenariat entre l'ANPE et le réseau CAP-Emploi-Agefiph a toutefois pris un tournant décisif avec la déclinaison du Pare-Pap pour les demandeurs d'emploi handicapés**, qui lui a donné un caractère plus systématique autour du cœur de métier des deux intervenants. La mise en œuvre du Pare-Pap, dans le cadre de la co-traitance, s'est organisée dans le cadre de la convention du 10 août 2001 entre l'Agefiph et l'ANPE, qui prévoit une déclinaison régionale et locale. Cette convention fixait les objectifs quantitatifs nationaux du Pap (environ 180 000 demandeurs d'emploi handicapés par an répartis à raison d'un tiers pris en charge par les CAP-Emploi et deux tiers par l'ANPE) ainsi que leur répartition régionale et les modalités de cofinancement des moyens nécessaires.

**La mise en œuvre au niveau régional et local s'est heurtée dans un premier temps à quelques difficultés.** Les CAP-Emploi restent soucieux de maintenir une autonomie opérationnelle constitutive de leur identité malgré un rapprochement et une imbrication renforcée avec la structure nationale et régionale de l'Agefiph au cours des dernières années. Or la mise en place de la déclinaison du PAP a pu faire craindre à certaines associations du réseau CAP-Emploi une hégémonie de l'Agefiph. A certains égards, la co-traitance plaçait les CAP-Emploi dans une position de quasi exécutants d'une convention nationale qui avait en outre déjà prédéfini des objectifs régionaux et renforçait l'autorité et la position des délégués régionaux de l'Agefiph en les plaçant en tant qu'interlocuteurs des directeurs régionaux de l'ANPE pratiquement en position de chef opérationnel du réseaux CAP-Emploi local. Parallèlement, l'ANPE, pour laquelle la culture de la co-traitance restait parfois une nouveauté au niveau local, a parfois été perçue comme directive, en particulier en ce qui concerne les prestations – qu'elle finance directement. Des difficultés se sont également présentées concernant la répartition des publics, les CAP-Emploi ayant dans un premier temps l'impression que l'ANPE leur envoyait spécifiquement des demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à reclasser, gardant en quelque sorte pour ses propres agents les publics plus proches de l'emploi, impression toutefois infirmée ultérieurement par un bilan conjoint aux deux institutions.

Enfin, comme pour les autres co-traitants, les liaisons entre les systèmes informatiques ont créé une difficulté importante, notamment en raison de l'absence de système informatique unifié du côté des CAP-Emploi et des doubles saisies d'information (sur l'applicatif ANPE et dans le système propre aux CAP-Emploi).

**Ces difficultés ont toutefois pu être aplanies par une concertation intense entre ANPE et Agefiph et par un travail commun avec le réseau** grâce à une participation au comité national de pilotage CAP-Emploi et en particulier au groupe national d'élaboration de l'offre de service du réseau. Avec la mise au point d'un guide destiné à améliorer les compétences des agents de l'ANPE concernant les publics et les offres de service des CAP-Emploi, les problèmes de répartition des publics ont commencé à trouver un traitement, souvent déjà initié au niveau local par la définition de critères communs et la tenue de réunions de régulation opérationnelle. Face aux problèmes posés par les systèmes informatiques, le renforcement de l'appui de l'ANPE auprès des CAP-Emploi en matière d'utilisation des outils, qui fait l'objet d'une orientation commune, devrait améliorer la situation.

Au total, même si des axes d'amélioration bien identifiés restent à mettre en œuvre (faire le lien avec les PDITH pour les publics ne relevant d'aucun des deux réseaux, mieux articuler la connaissance de l'offre de service réciproque auprès des deux réseaux et des demandeurs d'emploi, rendre plus homogènes les pratiques locales), **le bilan est aujourd'hui plutôt positif** et les objectifs quantitatifs sont atteints, voire légèrement dépassés pour l'année 2001.

### *1.3.3 Un « changement de braquet » dans la coopération opérationnelle entre l'ANPE et l'AFPA*

#### 1.3.3.1 Une relation traditionnellement complexe entre les deux maisons

La participation commune de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et de l'ANPE au service public de l'emploi tel qu'il ressort de la circulaire du 7 mars 1984, et plus généralement, le lien fort qui les relie à la puissance publique, tout comme **des proximités importantes en raison de métiers construits autour de la relation, de l'orientation et du suivi** : autant d'éléments allant a priori dans le sens d'un rapprochement et d'une unité d'action entre deux institutions dont l'une a pour mission le placement des demandeurs d'emploi et l'autre l'acquisition de qualifications par les demandeurs d'emploi adultes.

Pourtant, **des différences de culture professionnelle** sont aujourd'hui fortes. Une première différence tient certes depuis l'origine à des préoccupations opérationnelles distinctes malgré un objectif général partagé d'insertion professionnelle : qualification diplômante d'une part – pour l'Afpa – et mise en relation en vue de l'emploi pour l'ANPE d'autre part. D'autant que depuis le milieu des années 1990, l'ANPE a recentré son cœur de métier et ses objectifs prioritaires sur la composante « emploi » (le recueil des offres d'emploi et la prise en charge des demandeurs d'emploi) au détriment de la composante « orientation formation ». Ce rééquilibrage, qui a estompé le rôle spécifique et parfois, l'approche propre aux anciens conseillers professionnels de l'ANPE, chargés de l'orientation approfondie des demandeurs d'emploi, a également contribué à distendre les liens de proximité avec l'Afpa. L'Afpa de son côté a jusqu'à une date récente fondé son identité et sa légitimité sur sa capacité d'expertise, ce qui lui a valu d'éviter de devoir assumer les inflexions fréquentes des commandes passées au titre des politiques de l'emploi, comme l'ANPE a dû apprendre à le faire avec réactivité. Enfin, même si cette dimension n'est évidemment pas absente des pratiques de l'Afpa, l'ANPE doit être un opérateur en permanence en prise directe avec le marché du travail, alors que le rythme de la formation, surtout de la formation qualifiante, est moins rapide.

**L'effet de ces différences a été accentué par des décalages dans l'évolution des deux organismes, dont le processus de modernisation n'a pas débuté au même moment et dont les orientations générales n'ont pas eu la même continuité.** Initié dès 1989-1990 pour l'ANPE avec la mise en place d'un premier contrat de progrès pour la période 1990- 1993 avec l'Etat, cette démarche n'a été introduite pour l'Afpa qu'en 1994 – même si elle était précédée d'un contrat d'objectifs pour la période 1991-1993. La continuité stratégique d'un contrat de progrès à l'autre est assez forte pour l'ANPE sur le moyen terme, alors que l'Afpa a dû faire face à des ruptures d'orientation. Entre 1994 et 1998, l'objectif était pour cette de s'orienter vers l'autofinancement et la concurrence avec les autres opérateurs de formation, alors que le contrat de progrès suivant (1999- 2003) met l'accent sur le primat des missions de service public en lien avec l'ANPE.

Ce va et vient explique la modestie des coopérations effectives sur le moyen terme, au-delà des différentes conventions nationales et de leurs déclinaisons locales mises en œuvre à compter du début des années 1990.

### I.3.3.2 Une dynamique nouvelle des relations à la fin des années 1990

A la fin des années 1990, une forte impulsion politique, matérialisée dans le troisième contrat de progrès Etat-ANPE et le deuxième contrat de progrès Etat-Afpa, a créé une dynamique nouvelle entre les deux institutions, symbolisée par la mise à contribution de l'Afpa dans le cadre de la réalisation du plan national d'action pour l'emploi (PNAE). **Les relations entre les deux organismes ont été développées de manière consistante autour de l'axe central du service public de l'emploi.** A partir de 1999, la coopération de l'Afpa avec l'ANPE a été renforcée pour offrir un service intégré ANPE/AFPA d'appui personnalisé aux demandeurs d'emploi en vue de la construction de leur projet professionnel (dit service S2). Cette orientation s'est accompagnée d'un objectif quantitatif fixant à 80% la part de la commande publique de formation des demandeurs d'emploi traitée par l'Afpa. A cet effet, les systèmes informatiques des deux institutions ont été rapprochés et l'accent a été mis sur la complémentarité de l'offre de services.

Ce dispositif a connu une forte montée en charge au cours des dernières années. En 1999, ce sont 88 000 prestations de S2 qui ont été réalisées contre plus de 170 000 en 2002, alors que parallèlement, le taux d'alimentation du dispositif Afpa par l'ANPE est passé de 40% à 62%. L'Afpa a également développé son activité d'évaluation de compétences pour les besoins de l'ANPE. Au niveau local, cette coopération accrue a parfois été prolongée par des permanences des agents orienteurs de l'Afpa dans les agences locales de l'ANPE et des liaisons plus fréquentes entre conseillers ANPE et psychologues de l'Afpa, ainsi que par la mise en place dans les centres Afpa d'espaces ressources info accueillant parfois des agents de l'ANPE.

**La rapide montée en charge des sollicitations provenant de l'ANPE a toutefois engendré quelques problèmes.** La capacité de l'Afpa est désormais saturée par les flux de demandeurs d'emploi envoyés par l'ANPE, ce qui implique désormais un allongement des délais d'attente pour l'accueil des demandeurs d'emploi par l'Afpa et des taux de déperdition en hausse, qui exigeraient une plus grande régulation des flux. D'autant que le taux de retour à l'ANPE des demandeurs d'emploi envoyés vers l'Afpa reste significatif (de l'ordre de 35% en 2002), qu'il s'agisse d'erreurs initiales d'aiguillage, d'abandons en cours de route ou d'un biais sélectif de l'Afpa, dont les agents doivent également tenir compte, à côté de la commande publique, de la contrainte d'équilibre économique des centres Afpa.

### 1.3.3.3 Des évolutions récentes perçues comme des hypothèques

Les impératifs quantitatifs du Pare-Pap et la priorité accordée par l'ANPE au retour rapide à l'emploi dans le cadre de son partenariat avec l'Unedic sont parfois perçues par l'Afpa comme contradictoires avec ses propres impératifs de formation qualifiante, alors que certains agents de l'ANPE sont parfois être tentés de considérer que l'Afpa est juge et partie en matière d'orientation et que malgré des efforts d'ouverture, elle a tendance à vérifier avant tout la capacité du demandeur d'emploi à suivre ses propres formations.

Dans cette perspective, les fortes contraintes en termes de flux n'ont sans doute pas été sans influence sur la qualité de l'orientation –qui dépend toutefois également de la connaissance que chaque partenaire a de l'offre de service de l'autre et de ce qu'on peut lui demander. Il n'est dès lors pas étonnant que se dessinent, en fonction des relations sur le terrain, des interrogations sur la qualité de la prestation de service intégré de la part des deux partenaires. **Ces interrogations sont d'ailleurs renforcées par le contexte d'ouverture à la concurrence du placement qui peut accentuer les logiques centrifuges des partenaires du service public de l'emploi**, y compris face à des enjeux d'intérêt commun (mise en œuvre des prestations d'insertion professionnelle du revenu minimum d'activité – RMA), et nourries par les craintes concernant l'impact potentiellement négatif de la décentralisation de la commande publique vers les régions.

### *1.3.4 Les difficultés persistantes de la coordination concernant le contrôle de la recherche d'emploi*

La fonction de contrôle de recherche d'emploi associe trois types de services : les services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi, à l'échelon départemental (DDTEFP), l'Agence nationale pour l'emploi (agences locales et délégations départementales) et les Assedic. La coordination entre ces trois acteurs investis de fonctions distinctes connaît des difficultés chroniques, qui découlent pour une part de problèmes techniques et organisationnels, mais aussi, et sans doute pour une plus large part, de la forte ambiguïté qui continue de marquer notre société à l'égard des droits et obligations du demandeur d'emploi.

#### I.3.4.1. Un fonctionnement problématique

a) En l'état des textes qui n'ont pas été significativement affectés par la controverse de l'année 2000 au moment de l'agrément de la convention d'assurance chômage, la distribution des rôles se présente de la manière suivante.

**L'ANPE, juridiquement responsable de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, a la possibilité de radier de la liste les demandeurs d'emploi** dans un certain nombre d'hypothèses de refus sans motif légitime : de répondre à une convocation de l'Agence, d'accepter un emploi compatible avec la spécialité ou la formation antérieure du demandeur d'emploi et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région, de suivre une action de formation ou une action d'insertion ; la radiation est également possible en cas de refus sans motif légitime d'une proposition de contrat d'apprentissage ou bien de refus de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main d'œuvre destinée à vérifier l'aptitude au travail ou à certains types d'emplois.

L'Agence peut également radier toute personne qui ne peut justifier d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi, le caractère réel et sérieux de ces actes étant apprécié compte tenu de la situation du demandeur d'emploi et de la situation locale de l'emploi. Cette obligation de recherche d'emploi découle des dispositions des articles L311-5 et R. 311-3-4 du code du travail, suivant lesquelles les demandeurs d'emploi immédiatement disponibles sont tenus d'accomplir de manière permanente, tant sur proposition de l'Agence nationale pour l'emploi que de leur propre initiative, toutes les démarches en vue de leur reclassement ou de leur insertion professionnelle.

Enfin et bien entendu une personne qui aurait fait de fausses déclarations pour être ou demeurer inscrite sur la liste s'expose à en être radiée.

La décision de radiation est transmise sans délai au DDTEFP. Elle entraîne l'impossibilité d'obtenir une nouvelle inscription pendant une période comprise entre 2 mois et 6 mois consécutifs et, entre 6 mois et 1 an en cas de fausses déclarations. Lorsque la personne est indemnisée par le régime d'assurance chômage, le versement de ces allocations se trouve suspendu pendant la durée de la radiation, mais le demandeur d'emploi conserve ses droits à indemnisation qui sont seulement reportés à la fin de la période de radiation. Les personnes concernées qui entendent les contester doivent

former un recours préalable non suspensif devant le délégué départemental de l'ANPE et ce recours est soumis à une commission départementale composée du DDTEFP et de son homologue compétent en agriculture ainsi que des représentants des organisations professionnelles et syndicales les plus représentatives dans le département, en nombre égal. L'avis de la commission lie le délégué départemental de l'ANPE.

**S'agissant des Assedic, il faut rappeler que depuis 1996, elles assurent par délégation de l'ANPE les opérations d'inscription des demandeurs d'emploi.** Dans ce cadre, elles les informent de leurs droits et obligations, qui comportent notamment l'obligation de signaler les événements susceptibles d'affecter leur situation au regard du versement de l'allocation. Des formulaires communs aux Assedic et à l'ANPE sont prévus à cet effet : la déclaration mensuelle de situation (DSM) par laquelle le demandeur d'emploi doit indiquer chaque mois la situation où il s'est trouvé le mois précédent ; l'avis de changement de situation (ACS) que le demandeur d'emploi doit théoriquement adresser aux ASSEDIC en cas de changement d'adresse, de nom, de reprise d'activité, d'entrée en stage, d'arrêt maladie maternité, ou d'absence. Cette obligation est en pratique très peu respectée – l'ACS n'étant quasiment jamais envoyée et la DSM ne l'étant que dans environ 60% des cas. Cet état de fait contribue à entretenir un décalage chronique entre les données figurant dans le fichier qui sert de base aux initiatives opérationnelles de l'ANPE et la réalité de la situation des demandeurs d'emploi, une autre cause d'écart tenant à ce que la déclaration mensuelle de déclaration ne renseigne que sur la situation du mois précédent et pas du tout sur la situation du demandeur d'emploi pendant le mois en cours.

Dans le dernier état des textes et des conventions conclues en 2001, les Assedic vérifient à chaque période de renouvellement du PARE/PAP les conditions dans lesquelles le contenu de ce plan est mis en œuvre. En pratique les Assedic convoquent après 6 mois de chômage une fraction des allocataires, qui est aujourd'hui de 10 %, en fonction de critères comme l'appartenance à un métier en tension dans la zone considérée, ou bien la perception d'anomalies au stade de l'entretien initial d'inscription.

Sur la base de ces procédures d'entretien, qui ont été prévues dans le cadre d'une **convention tripartite sur le contrôle de la recherche d'emploi** conclue en 2001 entre l'Etat, l'UNEDIC et l'ANPE, les Assedic peuvent saisir la DDTEFP si le demandeur d'emploi ne se présente pas, sans motif, à un entretien avec l'Assedic, si des indices

objectifs tirés par exemple de l'absence de production de pièces justificatives ou d'un rapprochement avec le fichier des entreprises de travail temporaire, font ressortir une présomption de fraude, enfin en cas de doute sur la réalité de la recherche d'emploi, le doute devant dans ce cas être étayé par un dossier instruit.

En vertu de la convention tripartite Etat Unedic ANPE, le DDTEFP doit convoquer l'intéressé dans les 15 jours suivants la date de la saisine par l'Assedic, et doit faire connaître sa décision au plus tard 45 jours après, soit au total 60 jours au maximum après la saisine ; dans l'intervalle l'Assedic a la faculté de suspendre le paiement du revenu de remplacement. Certes, un jugement du tribunal de grande instance de Paris rendu le 2 juillet 2002 a dénié cette faculté aux Assedic en écartant les dispositions de l'article 20 alinéa 2 du règlement annexé à la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001, comme contraires à celles de l'article R. 351-33 du code du travail qui attribuent au seul préfet la compétence pour refuser au travailleur privé d'emploi l'attribution, le renouvellement ou le maintien du revenu de remplacement et pour l'exclure temporairement ou définitivement du bénéfice de ce revenu. Mais l'intervention de cette décision a conduit le ministère à prendre lui-même position sur ce sujet en considérant, sur la foi notamment de la décision du Conseil d'Etat du 11 juillet 2001 relative à l'arrêté d'agrément de la convention d'assurance chômage de 2000(4), et des conclusions prononcées à l'audience par le commissaire du gouvernement, que la suspension est une mesure conservatoire et provisoire qui n'a pas le caractère d'une sanction, du moins à chaque fois que le motif qui la fonde et qui justifie le signalement au DDTEFP est un manquement objectif et flagrant du demandeur d'emploi à des obligations, comme l'absence à une convocation ou l'absence d'envoi de documents demandés.

A contrario, **le ministère estime que la suspension par l'Assedic n'est pas possible en l'état du droit en vigueur lorsque le signalement est motivé par un doute sur le caractère réel et sérieux des démarches entreprises par la personne.** A la vérité, cette question prêtait à discussion dans la mesure où une jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat considérait l'exclusion temporaire pour défaut d'acte positif de recherche d'emploi comme une décision purement « récognitive », c'est-à-dire une décision se bornant à prendre acte d'une situation pré-constituée, en l'espèce la disparition d'une des conditions de l'ouverture comme du maintien du droit, à savoir la recherche d'emploi (5). Certes, une décision ultérieure du Conseil d'Etat (6) a qualifié la mesure d'exclusion de sanction quand elle « ne se borne pas à tirer les conséquences, pour une période

déterminée, de ce qu'une personne ne satisfait pas aux conditions légales auxquelles le droit au revenu de remplacement est subordonné ». On pourrait être tenté soutenir que le constat de l'absence de recherche d'emploi, même s'il appelle une part d'appréciation qui n'a rien de mécanique, s'assimile à la reconnaissance d'une situation objective plutôt qu'à la sanction d'un comportement comme l'absence de déclaration d'une activité ou la fraude...

**C'est dire que le pouvoir décisionnaire reste aujourd'hui dans les mains du DDTEFP au nom du préfet**, sur la base des dispositions qui figurent aujourd'hui à l'article R. 351-33 du code du travail, mais surtout des dispositions de niveau législatif de l'article L. 351-18 suivant lesquelles les opérations de contrôle de la recherche d'emploi sont effectuées par des agents publics relevant du ministre chargé de l'emploi. Sur ce fondement, une jurisprudence constante affirme la compétence exclusive de l'autorité administrative pour contrôler le respect des conditions requises pour le maintien du droit à un revenu de remplacement.

La décision peut en tout état de cause être contestée par recours gracieux devant la commission départementale que nous avons déjà mentionnée, mais cette fois-ci, s'agissant non plus de radiation mais de privation du revenu de remplacement, l'avis de la commission ne lie pas l'autorité administrative.

Le directeur départemental, agissant par délégation du Préfet, peut prononcer **soit une exclusion temporaire**, qui a pour effet de réduire la durée d'indemnisation à proportion de la durée d'exclusion, **soit une exclusion définitive**, auquel cas le demandeur d'emploi perd carrément tous les droits à indemnisation qu'il avait acquis et qui lui restaient.

Si l'article R 351-28 du Code du travail ne précise par les types de cas qui relèvent respectivement de l'exclusion temporaire ou définitive, la pratique administrative, confortée par la jurisprudence du Conseil d'Etat tend à réserver l'exclusion définitive à des cas de non déclaration aux services de l'emploi d'une activité professionnelle habituelle, qu'il s'agisse d'une activité continue de longue durée ou bien de la répétition d'activités de courte durée comme des missions d'intérim, par opposition à un « coup de main » purement occasionnel pour des travaux chez un ami ou un travail de trois jours sur un chantier(7).

Lorsque la mesure d'exclusion du bénéficiaire du revenu de remplacement revêt le caractère d'une sanction, elle ne peut être manifestement disproportionnée au regard des faits qui lui servent de fondement(8). Dans tous les cas où il s'agit en réalité de sanctionner un comportement consistant à ne pas déclarer son activité ou à faire de fausses déclarations, à caractère frauduleux, pour pouvoir continuer à percevoir l'allocation, le juge administratif exerce un contrôle minimum du choix de la sanction sur le terrain de l'erreur manifeste d'appréciation. On relèvera que le caractère éventuellement bénévole, donc non rémunéré de l'activité cachée au service de l'emploi est sans incidence sur la légalité de la sanction(9). On notera aussi que s'il a été saisi d'un recours gracieux, le Préfet doit apprécier la situation à la date à laquelle il statue et donc tenir compte le cas échéant des démarches de recherche d'emploi que la personne se serait mise à accomplir après la décision initiale de retrait de l'allocation(10).

b) L'état actuel du fonctionnement de ce dispositif complexe articulant trois institutions laisse beaucoup à désirer.

Certes, **un effort renouvelé de coordination** a été engagé dans les dernières années à la suite de la mise en œuvre du PARE/PAP : les conventions départementales tripartites ont été mises en place, même s'il arrive encore qu'elles ne soient signées pour une année donnée qu'au cours du second semestre ; la DGEFP a entrepris à l'automne 2002 une démarche d'animation qui a pris la forme de sessions de formations associant des agents concernés des directions départementales, et du régime d'assurance chômage, mais aussi de la réédition d'un guide méthodologique de l'ANPE de qualité sur l'animation et le contrôle de la recherche d'emploi. Cette volonté d'animation a eu conjoncturellement pour effet de réactiver le fonctionnement des cellules locales de suivi.

Pour autant, les résultats concrets de cette démarche restent assez modestes.

Tout d'abord, il s'en faut de beaucoup que les programmes annuels des actions de contrôle du service de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) des DDTEFP, qui doivent être établis par chaque direction départementale parviennent à la DGEFP et sans doute même soient mis en place. Par ailleurs et sans que nous disposions de chiffres globaux sur ce point, les échos que nous avons recueillis semblent indiquer que le flux de saisine par l'ANPE et par les Assedic reste assez faible, et parfois irrégulier dans le temps,

ce qui ne facilite pas leur prise en charge par les services compétents des directions départementales. Il en découle que dans bien des cas la direction départementale traite davantage de dossiers d'allocataires du régime de solidarité dont elle s'auto-saisit que de dossiers lui venant de l'ANPE et des ASSEDIC.

Ceci étant, **force est de constater que l'activité proprement dite des SCRE reste**, de l'aveu même des cadres de l'administration du travail, **à la fois faible quantitativement et peu valorisée**. Beaucoup de départements n'atteignent pas la norme de 100 entretiens par contrôleur et par mois fixée par le ministère ,et ce constat global s'accompagne d'une dispersion considérable des chiffres selon les régions. Il est vrai que le diagnostic s'inverse si l'on prend en compte le nombre d'agents réellement affecté à ces fonctions qui semble assez éloigné des effectifs théoriques.

**En définitive, le fonctionnement de cette filière débouche sur un nombre de sanctions très faible** puisque le nombre d'exclusion de revenus de remplacement était respectivement de 2030 et 1705 en 2000 et 2001, soit 0,09 % et 0,08 % du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés , et près de trois quarts des dossiers instruits par les directions départementales ne débouchaient sur aucune sanction, compte non tenu d'une proportion de 11 % de simples avertissements.

De tels chiffres suscitent une certaine perplexité. En effet, si le chômage que connaît notre pays reste aujourd'hui massivement un chômage involontaire, et les abus le fait d'une minorité, un ordre de grandeur d'une vingtaine de cas par département et par an reflète tout de même assez mal la perception diffuse que la population et les acteurs de terrain des institutions du marché du travail peuvent avoir de ce phénomène. **Et cette remarque reste valable à nos yeux quand on évite soigneusement l'amalgame entre des situations bien distinctes** : le chômeur découragé à force d'envoyer des CV restant sans réponse, ou d'essuyer des refus, celui qui ne déclare pas de courtes reprises d'emploi, celui qui gère le choix du moment où il passe à une recherche active d'emploi en fonction de la durée de ses droits à allocation, enfin celui, sans doute beaucoup plus rare, qui commet une fraude en travaillant régulièrement plus de 78 heures tout en conservant sans le déclarer, en vue de conserver une indemnisation.

c) La faiblesse des résultats de la fonction de contrôle de recherche d'emploi résulte d'une conjonction de facteurs quasiment chroniques.

En premier lieu cette fonction n'est pas vécue comme valorisante par les agents des institutions concernées, quand elle n'est pas perçue comme carrément **étrangère à leur culture professionnelle**.

C'est particulièrement le cas au sein de l'ANPE, dont les agents, sans être nécessairement complaisants vis à vis des comportements qu'ils rencontrent parfois (à l'image d'un cadre qui évoquait devant vous les efforts déployés par des agents des Assedic et de l'ANPE pour tenir un forum emploi concernant un métier en tension durant tout un week-end pour ne recevoir finalement que la visite de 50 demandeurs d'emploi sur les 5000 personnes informés du forum), tendent à considérer que leur métier est de fournir des services aux demandeurs d'emploi et aux entreprises et non pas de tirer les conséquences d'éventuels écarts par rapport aux obligations des usagers aujourd'hui devenus des clients. Cette réticence est entretenue et amplifiée quand un cas jugé particulièrement abusif de comportement est finalement absous par la commission de recours gracieux, qu'il s'agisse de refus successif d'offres d'emploi ou de formations jugés convenables par le service public de l'emploi ou bien, plus fréquemment, de personnes ayant négligé de façon répétée de répondre à des convocations et qui invoquent pour la première fois devant la commission des motifs à leurs défections successives.

En deuxième lieu il faut reconnaître que **sur la longue période l'Etat n'a pas affecté à cette fonction des moyens humains en rapport avec son importance et sa complexité**. C'est ainsi que la norme de 1 contrôleur à temps plein pour 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés qui avait été fixée par le délégué à l'emploi dans une circulaire du 19 février 1991 n'est aujourd'hui respectée qu'à hauteur de 80 % environ, avec une très forte dispersion du ratio selon les départements.

Cette insuffisance de potentiel humain était aggravée par le faible investissement en formation et en instrumentation, jusqu'à la démarche d'animation entamée en 2002. Mais cette démarche laisse subsister la lourde hypothèque que constitue l'obsolescence et le manque de convivialité de l'outil informatique (logiciel LICRE) dont disposent les agents des directions départementales pour accéder aux données nécessaires sur la situation des demandeurs d'emploi. Aujourd'hui encore, et malgré l'ancienneté du diagnostic sur ce point, les agents doivent consulter une dizaine d'écrans de synthèse pour préparer un entretien avec le demandeur d'emploi, qui ne peut donc être reçu sans

préparation préalable. De manière plus générale, les fonctionnalités de ce logiciel en font un outil très peu efficace pour la gestion de la fonction de contrôle de recherche d'emploi. Au demeurant, il arrive que des informations aussi importantes pour objectiver le contrôle de la recherche d'emploi que la chronique des mises en relation du demandeur d'emploi avec des entreprises ne soient pas présentes dans le système informatique SIGMA + auquel donne accès LICRE, faute d'avoir été saisie en agence locale pour l'emploi.

**Enfin le mode même d'examen des dossiers en direction départementale nous paraît en cause.** En effet, il implique qu'un agent ait à recevoir dans un dialogue à deux le demandeur d'emploi, sur la base d'un dossier qui reste parfois assez lacunaire, et dans une relation interindividuelle qui est tout entière structurée par l'épée de Damoclès de la sanction; une sanction dont on rappellera qu'elle n'est pas pratiquement pas graduable en l'état des textes, c'est à dire que si l'on met à part la formule de l'avertissement à portée plutôt symbolique, le contrôleur n'a le choix qu'entre l'absolution et le retrait total du revenu de remplacement pour une période donnée, que ce retrait soit temporaire ou définitif. On comprend mieux dans ces conditions la faiblesse du nombre de décisions d'exclusion du revenu de remplacement.

#### I.3.4.2. Une fonction marquée par les ambiguïtés de la société à l'égard des obligations du demandeur d'emploi

Il serait illusoire, voire mystificateur, de mettre les difficultés de la fonction de contrôle de recherche d'emploi sur le seul compte des obstacles techniques, et à plus forte raison de les attribuer au mauvais vouloir des agents des trois institutions concernées. **En réalité la faiblesse des résultats concrets de cette fonction renvoie à une ambiguïté persistante de notre corps social, dont le droit porte la marque.**

Une manière d'appréhender cette ambiguïté est de rapprocher les résultats des enquêtes d'opinion existant sur l'indemnisation du chômage et les témoignages d'acteurs participants à la fonction de contrôle de recherche d'emploi sur le terrain. **Les résultats des enquêtes font apparaître un degré assez élevé d'exigence de l'opinion vis-à-vis des demandeurs d'emploi.** C'est ainsi, par exemple que la dernière enquête effectuée pour le compte de l'Unedic par le CREDOC, dans le cadre plus général de l'enquête régulière sur les conditions de vie et les aspirations des Français, montre que 69 % des personnes interrogées partagent le sentiment que « si la plupart des chômeurs le voulaient vraiment, beaucoup pourraient retrouver un emploi », que 73 % sont plutôt

d'accord avec l'idée de « supprimer les allocations de chômage aux chômeurs qui, au bout d'un certain nombre de mois, refusent un emploi moins qualifié ou moins rémunéré que celui qu'ils cherchent », ou encore que 78 % approuvent l'opinion selon laquelle « il est parfois plus avantageux de percevoir des minima sociaux que de travailler avec un bas salaire ». On relèvera que les pourcentages correspondants chez les chômeurs pour les mêmes questions restent toujours majoritaires, avec respectivement 61 %, 54 %, 73 %. La même enquête fait ressortir que si 55 % des personnes reconnaissent à tous les chômeurs le droit de toucher une allocation (contre 73 % en 1997), il s'en trouve tout de même 41 % (contre 26 % en 1997) pour estimer qu'il ne faut pas indemniser tous les chômeurs.

En marge de ces enquêtes d'opinion générales, il est de bon ton, et dans bien des milieux de la société, de glisser dans des conversations plus ou moins liées à l'emploi ou aux salaires telle ou telle anecdote sur des cas d'oisiveté ou de travail au noir, avec une ironie mordante ou une indignation sincère, avant d'en déduire la nécessité de traiter plus vigoureusement « les chômeurs » dans leur ensemble.

A cette vision fort peu laxiste de l'opinion, exprimée dans le cadre d'enquêtes générales ou de scènes de la vie quotidienne, s'oppose la multitude des témoignages attestant que les attitudes se font beaucoup plus bienveillantes et magnanimes lorsque l'on se rapproche du terrain et de l'examen concret des cas individuels. Les forts taux de réformation prononcés sur avis de la commission de recours gracieux pour les radiations de l'ANPE illustrent ce « grand écart » permanent entre les discours généraux et les pratiques effectives, y compris dans la mouvance patronale, même s'il s'explique aussi en partie par des motifs de procédure, comme l'absence fréquente de preuve de la réception par le demandeur d'emploi des convocations.

**Ces contradictions entre les discours et les pratiques, qui ne semblent pas complètement absentes dans les pays étrangers, traduisent dans une certaine mesure la dimension humaine qui s'attache à la prise en compte des situations individuelles.** Il faut à cet égard maintenir l'efficacité des procédures de recours, car des erreurs et parfois des injustices peuvent se glisser dans le fonctionnement des mécanismes, en particulier pour la radiation qui a pris ses dernières années une ampleur beaucoup plus forte (30 à 35 000 par mois). Cette montée en régime des radiations résulte essentiellement de deux phénomènes : d'une part, l'intensification des démarches

de convocation des demandeurs d'emploi pour des entretiens dans le cadre du PARE/PAP, d'autre part le manque de « fraîcheur » et d'exactitude du fichier des demandeurs d'emploi dans lequel figurent des personnes qui ne sont pas effectivement disponibles au moment où l'ANPE cherche à les contacter, compte tenu du caractère rétrospectif des informations qui y sont enregistrées mais aussi de l'absence fréquente de basculement de la catégorie 1 sur les catégories 4 et 5 de chômeurs entrés en stage ou ayant repris des emplois de courte durée .

Cette ambiance équivoque autour de la recherche d'emploi est sans doute entretenue par un phénomène objectif engendré par l'évolution du marché du travail, à savoir le **brouillage des frontières entre chômage et emploi**. En effet, la distinction autrefois assez claire entre le chômage et l'emploi régulier à temps plein a fait place à tout un dégradé de situations intermédiaires de plus en plus répandues, comme celle de la personne qui effectue au long cours des contrats de courte durée entrecoupés de périodes d'inactivité plus ou moins brèves ou encore des situations de cumul d'emplois et de stages.

Cette évolution a sans doute obscurci aux yeux de l'opinion la notion même de chômage et peut la conduire sans doute dans certains cas à tenir pour illicite des situations qui ne le sont plus ; notamment parce qu'elles rentrent dans les possibilités offertes dans le régime des activités réduites, qui permet aux demandeurs d'emploi de continuer à rester inscrit au chômage et à percevoir tout ou partie de leur indemnité tout en travaillant, leur inscription étant faite en catégorie 1 ou en catégorie 6 selon qu'ils effectuent moins ou plus de 78 heures par mois.

#### I.3.4.3. Des ambiguïtés qui prennent racine dans les règles de droit

Au-delà et par dessus les facteurs d'obscurité qui viennent d'être évoqués, la situation actuelle renvoie aussi à l'ambiguïté de la règle du jeu telle qu'inscrite dans le droit positif.

Cette difficulté naît dans le texte constitutionnel lui-même, c'est-à-dire dans les dispositions du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 suivant lesquelles « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », et « tout être humain qui en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se

trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'exister ».

Ce texte, toujours en vigueur, pose en termes vigoureux une obligation des personnes à l'égard du travail, mais corrélativement il affirme une créance des personnes envers la société, sous la forme d'un droit à l'emploi dont la mise en œuvre est nécessairement tributaire de multiples facteurs. Cette formulation suggère d'emblée **une forme de lien entre droits et obligations**, la collectivité pouvant se montrer d'autant plus exigeante à l'égard de ceux de ses membres qui sont momentanément privés d'emploi qu'elle leur apporte des possibilités d'emploi ou à tout le moins des formes de soutien plus efficaces qui, conjuguées avec leur volonté propre, leur permettent d'avoir les meilleurs chances de retour à l'emploi.

De fait, on constate que **dans l'ensemble les pays qui ont poussé le plus loin leur niveau d'exigence vis-à-vis des chômeurs sont aussi ceux qui ont aligné le plus de moyens humains et financiers en leur faveur** : cette corrélation est perceptible du point de vue de l'effort d'indemnisation du chômage, c'est-à-dire du rapport entre l'indemnisation moyenne des chômeurs et le produit intérieur brut par actif, ratio qui dépasse 0,2 aux Pays-Bas, au Danemark, en Autriche, en Allemagne, en Suède et en Belgique, contre 0,13 en France et 0,10 au Royaume-Uni et 0,05 en Italie(8) ; mais elle s'observe également en terme de moyens humains des services de l'emploi si l'on se fonde sur une étude réalisée en 2001 par le cabinet Bernard Brunhes consultant et suivant laquelle la Grande Bretagne et la Suède restaient mieux dotées que la France et que l'Allemagne en terme de nombre de chômeurs par agent des services de l'emploi en contact avec le public(9). A cet égard les efforts consentis, en matière d'indemnisation comme pour les effectifs des services de l'emploi dans le cadre du PARE/PAP, sont tout à fait conséquents mais laissent encore notre pays en position moyenne du point de vue de l'investissement collectif en faveur du retour à l'emploi.

L'ambiguïté persistante autour du couple droits/obligations trouve encore aujourd'hui une traduction dans les **débats sur la nature de l'indemnisation au titre de l'assurance chômage**. Il existe encore un courant d'opinion suivant lequel l'assurance devrait engendrer des droits inconditionnés, dès lors qu'elle est la contrepartie de cotisations versées par l'intéressé au cours de sa carrière antérieure. Sous cet angle, la création des filières et la différenciation qui en est résultée pour l'ouverture et la durée des

droits ont pu paradoxalement apporter de l'eau au moulin de ceux qui estiment que le régime d'assurance chômage ouvre en quelque sorte un « **droit de tirage** » au demandeur d'emploi durant la période d'indemnisation sans qu'il y ait lieu de faire peser des obligations sur lui durant cette période. Nous avons nous-même rencontré la trace de cette vision en écoutant les réactions de certains demandeurs d'emploi touchés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 par la réduction des durées maximales d'indemnisation décidée par les partenaires sociaux à la fin de l'année 2002.

Cette conception, qui ne trouve aucun soutien dans l'observation du droit et des pratiques de nos partenaires européens, est de surcroît démentie par les dispositions qui existent de longue date dans le code du travail et qui mettent à la charge du demandeur d'emploi des **obligations de faire** (actes positifs de recherche d'emploi, dont la jurisprudence précise qu'ils ne se limitent pas par principe au seul accomplissement des démarches proposées par les services de l'ANPE) **ou bien de ne pas faire** (refuser sans motif légitime une offre d'emploi ou de formation, ou ne pas répondre à une convocation de l'ANPE). Mais la portée de cette obligation n'est pas claire aux yeux de beaucoup des personnes concernées voire de certains acteurs du système des services de l'emploi. Jusqu'à quel point les durées de droit acquises au titre de l'assurance donnent-elles à un demandeur d'emploi la faculté de « prendre son temps » pour rechercher un nouvel emploi (à l'image de ce demandeur d'emploi interrogé sous nos yeux en Assedic au bout de 6 mois de chômage et qui avouait avoir « pris le temps de souffler »), ou plus subtilement pour choisir l'emploi qui lui convient le mieux parmi les divers emplois convenables au sens du BIT qui lui auront été proposés, c'est-à-dire « compatibles avec leur spécialité ou leur formation antérieure, leur possibilité de mobilité géographique compte tenu de leur situation personnelle ou familiale et rétribués au taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et dans la région » (article L. 311-5 et R. 311-3-5 du code du travail) ?

Autrement dit jusqu'à quel point est-il légitime de vouloir prendre plus de temps, non pas pour s'abstenir de rechercher un travail, mais pour trouver un emploi le plus proche possible de son salaire antérieur ou de son niveau de formation ?

**De telles interrogations dépassent à l'évidence le cadre des questions techniques dont on pourrait laisser le traitement à des circulaires émanant des institutions concernées ni a fortiori aux jugements personnels et variables des**

**agents chargés du contrôles. Elles touchent à l'équilibre des droits et devoirs dans la relation entre la collectivité et les individus, et mettent en jeu des arbitrages délicats entre d'une part des intérêts collectifs tels que la maximisation de l'utilisation du potentiel d'emploi et de compétences ou la maîtrise du coût de la protection sociale, et d'autre part des droits et libertés individuels comme le droit de choisir son activité professionnelle et la liberté de contracter avec un employeur.**

C'est d'ailleurs pourquoi elles ont suscité de longue date ou suscitent à l'heure actuelle dans de nombreux pays, comparables au nôtre du point de vue de leur niveau de développement économique comme de la solidité de leur tradition démocratique, **des démarches sérieuses et transparentes pour tenter d'explicitier la nature des obligations des demandeurs d'emploi en formulant des règles qui constituent pour tous -demandeurs d'emploi, agents des services de l'emploi et citoyens pourvus d'un emploi- des règles du jeu et des repères objectifs.**

Ces règles doivent résulter de débats ouverts ,associant les acteurs sociaux, les professionnels concernés et les juristes, et trouvant leur débouché au sein même de la représentation nationale. Elles peuvent ,comme le montre l'examen des situations parmi les pays de l'Union ou de l'OCDE, consacrer des dosages plus ou moins contraignants suivant l'issue des arbitrages ainsi démocratiquement opérés.

Elles articulent généralement la durée de chômage avec quelques paramètres essentiels comme le degré de mobilité susceptible d'être exigé (de 2 heures de trajet quotidien au Royaume-Uni et 2h30 en Allemagne, jusqu'à l'obligation d'aller travailler dans n'importe quelle région du pays en Norvège), la distance entre la profession habituelle du demandeur d'emploi et celle que le service de l'emploi peut lui proposer (en Finlande, au Danemark et au Royaume-Uni, il est spécifié que le demandeur d'emploi est en droit de refuser tout emploi ne correspondant pas à sa profession habituelle durant les trois premiers mois, mais a contrario après cette période initiale un emploi s'en écartant, et auquel la personne est apte, sera en principe jugé convenable au sens des conventions 44 et 168 de l'OIT ; mais un emploi distinct de la profession antérieure peut être jugé convenable dès le début de la période de chômage dans des pays comme l'Allemagne, la Norvège ou l'Australie). Parfois, mais plus rarement, les règles nationales introduisent explicitement le critère de la rémunération, en précisant, comme en Allemagne jusqu'à la réforme en voie d'adoption, que les chômeurs ont le droit de refuser un emploi dont le salaire est inférieur de plus de 20% à leur salaire antérieur dans les trois premiers mois, et

de plus de 30% dans les trois mois suivants, ou encore au Royaume-Uni, où le demandeur d'emploi ne peut plus avoir d'exigence sur le salaire au bout de six mois.

Ces données sont issues pour l'essentiel d'un rapport de l'OCDE datant de l'année 2000(10), mais depuis lors, certains pays ont modifié ou sont en passe de modifier leurs règles, généralement dans le sens d'un durcissement des exigences pesant sur les demandeurs d'emploi. C'est ainsi par exemple qu'en Allemagne, il est prévu dans le cadre du projet de réformes du marché du travail ayant récemment donné lieu à un accord au sein de la commission de conciliation entre le Bundestag et le Bundesrat, de diminuer de 30% les allocations pour les personnes ayant refusé un emploi convenable ou une proposition d'entrée dans un dispositif d'insertion, et de les retirer pour trois mois pour les jeunes de moins de 25 ans, étant précisé que les intéressés garderaient l'accès aux services de conseil ; simultanément, aux Pays-Bas, un projet de loi en cours d'examen prévoit l'obligation pour les personnes relevant des allocations d'assistance de prendre tout emploi « généralement accepté », et renforce les obligations pour les demandeurs d'emploi relevant de l'assurance-chômage au delà de six mois de chômage.

**Concevoir de telles règles du jeu est toujours délicat, et les mettre en œuvre implique de ne jamais perdre de vue la singularité des situations individuelles, dans ce domaine du chômage, où l'anomalie côtoie parfois de très près la détresse et le drame. Mais la présence de ces balises a au moins le mérite de chercher à faire sortir la relation de la société avec les chômeurs des ornières du non-dit ou du double langage.** En effet, il n'est pas sain qu'une forte majorité de citoyens stigmatise en silence l'inertie prêtée aux demandeurs d'emploi, moyennant des amalgames injustes, entre des situations intermédiaires sur lesquelles la collectivité n'a pas émis de prescription claire, et des cas manifestement abusifs et frauduleux dont on peut craindre qu'ils ne passent paradoxalement à travers les mailles du filet en l'état actuel du droit et du dispositif de contrôle. Le tout sous l'égide d'une norme générale bien abstraite, qui se borne à ouvrir des possibilités de sanction, de surcroît pas vraiment modulables, pour absence d'actes positifs de recherche d'emploi - sur ce terrain le droit français n'est sans doute pas plus imprécis que celui de la moyenne des pays comparables-, ou pour refus sans motif légitime d'une offre d'emploi.

La fixation de tels curseurs procède d'arbitrages entre droits qui peuvent varier selon chaque pays, suivant notamment l'échelle des valeurs qui y prévaut, ou la

perception que la société concernée a de l'intensité des efforts qu'elle consacre à la réintégration professionnelle des chômeurs et de la possibilité ou non de les faire croître au regard d'autres usages des prélèvements collectifs. Et la mise en œuvre de ces règles, voire leur formulation -même, peut être modulée suivant la situation effective de l'emploi et le degré de disponibilité effective des offres. **Il reste qu'au bout du compte, l'exercice consistant à affronter ces questions très sensibles, en naviguant entre les écueils de la totale permissivité et du travail forcé, manifeste aussi une certaine forme de vitalité démocratique** par rapport à une attitude d'évitement accompagnée de la montée d'une sourde réprobation de l'opinion, menant à la stigmatisation et à l'amalgame.

#### I.3.4.4. Les voies d'une amélioration possible

Les développements qui précèdent établissent à nos yeux qu'il n'y a pas dans ce domaine de remède miracle qui permettrait de progresser substantiellement en faisant l'économie d'une véritable débat collectif sur les règles du jeu. Néanmoins, il est possible d'envisager quelques adaptations dans le cadre du dispositif actuel et de la répartition des compétences en vigueur, et d'explorer les conditions dans lesquelles l'articulation des responsabilités pourrait évoluer.

a) Le dispositif actuel produisant des résultats très limités et en tout cas disproportionnés par rapport à la quantité de temps et d'énergie qu'il mobilise et détourne de tâches plus opérationnelles au sein des trois institutions concernées et des commissions de recours, il est nécessaire de **réunir les conditions logistiques et juridiques d'un fonctionnement plus satisfaisant et moins générateur de déperdition d'énergie**. Cela suppose d'agir à la fois sur les moyens et sur la procédure.

S'agissant des **moyens**, il importe que l'Etat fasse l'effort nécessaire pour atteindre dans un délai de deux ou trois ans au maximum la norme d'effectifs en équivalents- temps plein de un agent pour dix mille demandeurs d'emploi fixée en 1992 Il convient également de mettre en place un accès informatique fiable et convivial pour les agents des DDTEFP en lieu et place de l'actuel système LICRE dont les carences sont connues d'assez longue date. Enfin, l'effort d'animation et d'instrumentation entamé en 2002 par la DGEFP doit être poursuivi sur la durée avec le souci de tenir le cap du désenclavement des services et des échanges de pratique professionnelle ente les agents de l'Etat, trop souvent enclavés au sein même de leurs propres structures, et ceux de l'ANPE et des ASSEDIC.

Nous pensons toutefois que ces efforts risqueraient de rester vains s'ils ne s'accompagnaient pas de **modifications de la procédure** elle-même, destinés à la rendre plus opératoire.

Il faut tout d'abord, à notre avis, sortir du système actuel dans lequel la décision de retirer ou pas le revenu de remplacement résulte en pratique, une fois le signalement effectué et le cas échéant le dossier complété, d'un face-à-face entre l'agent de la DDTEFP et le demandeur d'emploi, qui peut ensuite former un recours gracieux devant la commission départementale. Nous préconisons à cet égard **que la décision du DDTEFP soit prise après avis d'une commission resserrée** comprenant son représentant, un représentant de l'ANPE désigné par le délégué départemental, et un représentant de l'ASSEDIC. Cette fonction permettrait à la fois d'assurer une collégialité effective dans la prise de décision, et d'éclaircir dès ce stade, et en présence des représentants des institutions prestataires de services au demandeur d'emploi, les quiproquo ou les controverses de fait qui surgissent souvent de façon impromptue en commission départementale et qui n'ont pu être détectés dans le cadre de l'examen du dossier et de l'audition du demandeur d'emploi par le contrôleur de la DDTEFP. Une option se poserait ensuite entre le maintien de la procédure de recours gracieux devant la commission départementale –qui a l'avantage d'associer des non-professionnels au traitement des litiges même si les organisations syndicales ne sont pas toujours représentés en pratique et les organisations patronales semblent l'être fréquemment par des personnes qui ne sont plus en activité–, et un passage direct à la voie du recours contentieux.

Il faut ensuite selon nous, **sortir de la logique du « tout ou rien »** qui a cours aujourd'hui, en ouvrant la **possibilité de prononcer des décisions de retrait partiel du revenu de remplacement**. L'exigence de proportionnalité avec les faits qui servent de fondement à la décision, qui s'impose ici comme pour toutes les sanctions, milite pour introduire, dans des limites à préciser dans la loi, une telle gradation de la sanction. En outre, une réduction graduée du droit à indemnisation serait une réponse appropriée face à des comportements contraires aux obligations du demandeur d'emploi, voire dans certains cas à son intérêt si leur poursuite l'expose à s'enfermer malgré lui dans un cercle vicieux de chômage prolongé qui réduira de façon cumulative ses chances d'être embauché. Il ne s'agit pas pour autant de mettre le chômeur dans une situation qui, loin de le stimuler, l'enfoncerait davantage encore dans une impasse en le privant des

ressources suffisantes pour affronter le quotidien et pour faire face aux dépenses qu'impliquent le maintien de sa personne et la réalisation de démarches actives de recherche d'emploi.

b) Au-delà de ces suggestions d'aménagements du dispositif à compétences constantes entre les trois institutions, la **question du transfert éventuel du pouvoir de décision sur le retrait du revenu de remplacement** à une autorité autre que la DDTEFP a été posée dans le passé et continue d'être évoquée dans les débats autour de l'assurance-chômage. On se souvient qu'elle a été un des points les plus controversés dans la phase qui a précédé en 2000 l'agrément de la nouvelle convention d'assurance-chômage, dans la mesure où le texte du protocole du 14 juin 2000 impliquait un transfert de cette attribution aux institutions gestionnaires du régime d'assurance-chômage, en ce qui concerne leurs allocataires du moins, par opposition aux ressortissants du régime de solidarité.

Disons sans ambages que **ce débat sur la compétence nous paraît à tout prendre moins fondamental que le débat évoqué précédemment sur le contenu des règles du jeu de fond** qui s'appliquent dans les relations entre les services de l'emploi et les demandeurs d'emploi. On peut regretter, à cet égard, que la controverse sur la localisation de la compétence ait quasiment éclipsé l'enjeu de fond de la discussion sur la pertinence et le bien-fondé des dispositions du protocole du 14 juin 2000 qui prévoyaient une évolution en trois étapes du régime d'obligations applicables, c'est-à-dire un élargissement progressif de la notion d'emploi convenable.

**Nous ne reprendrions pas à notre compte l'idée selon laquelle une décision de sanction ne peut être impartiale que si elle est prise par un fonctionnaire de l'Etat**, car s'il est vrai que l'impartialité est un devoir de ses serviteurs, qui procède du principe de neutralité, prétendre qu'ils en ont le monopole serait faire peu de cas des membres des nombreuses instances collégiales peuplées de non-fonctionnaires qui, dans le cadre des prérogatives qu'elles tiennent de la loi, ont été chargées d'exercer des prérogatives de puissance publique, par exemple dans le champ des professions réglementées ou dans le domaine des activités sportives.

**Pour autant, on ne peut écarter d'un revers de main les craintes de ceux qui redoutent qu'un organisme payeur, confronté de façon récurrente à des difficultés**

**financières, puisse être porté à faire preuve d'une sévérité excessive**, en particulier dans les périodes de basse conjoncture où la disponibilité d'offres «convenables» ne s'éloignant pas trop des conditions antérieures de qualification ou de rémunération du chômeur et ne le contraignant pas à des mobilités trop déstabilisantes pour sa vie familiale et personnelle, risque de s'amoinrir par construction. En d'autres termes, à la logique percutante du «qui paie décide» s'oppose chez beaucoup d'acteurs sociaux la crainte d'une logique purement financière qui conduirait à utiliser la possibilité d'une suppression de l'indemnisation comme un levier pour forcer la main aux personnes et les conduire à devoir accepter de forts déclassements professionnels ou des contraintes de mobilité déchirantes au nom d'un primat de la reprise la plus rapide possible d'emploi, qui masquerait la réalité d'une froide arithmétique financière...

Ces supputations peuvent, bien entendu, comporter une part d'outrance, voire parfois de procès d'intention. Mais elles sont suffisamment répandues pour que nous recommandions **que toute évolution des compétences soit précédée par une phase de clarification des règles relatives aux obligations**, débouchant sur des prescriptions plus claires et plus opératoires, en s'inspirant des approches conduites chez nos partenaires européens. **Dans cet esprit, nous suggérons qu'une personnalité indépendante -ou un petit nombre de personnalités reconnues pour leur connaissance des problèmes de l'emploi, du chômage dans leurs dimensions économique, juridique et humaine, soient chargées de mener d'ici l'été ou l'automne 2004 d'une mission de réflexion et d'échange sur les enjeux et les modalités de la conditionnalité des allocations** et sur ce qu'elle peut impliquer en termes de contrepartie de la part de la collectivité et de droits des chômeurs dans leurs rapports avec les services de l'emploi.

Une telle démarche pourrait jeter les bases d'évolutions plus fortes du dispositif qui seraient envisagées dans des conditions d'autant plus sereines qu'elles s'accompagneraient d'évolutions positives du dispositif d'appui aux demandeurs d'emploi, déterminées sur la base d'une évaluation de la mise en œuvre du PARE/PAP avec le recul nécessaire, et marquant de nouveaux progrès dans la qualité des plans et dans la personnalisation et l'intensification des formes d'appui pour les chômeurs. Il s'agit notamment d'appuyer ceux qui se trouvent toujours sans solution d'emploi ou de formation susceptible de conduire à un emploi à l'abord de la phase cruciale du deuxième semestre de chômage, que ces personnes aient été considérés d'emblée comme manquant

d'autonomie pour la recherche d'emploi lors des premiers entretiens ou bien qu'elles n'aient pas été en situation de concrétiser une recherche autonome. L'amélioration de la conjoncture de l'emploi qui se dessine et qui peut raisonnablement être espérée d'ici l'automne 2004 serait de nature à favoriser le moment venu la mise en œuvre de cette nouvelle donne, dans le cadre d'une approche plus globale de partenariat stratégique que nous développons dans la deuxième partie de ce rapport.

#### **I.4. LE MOUVEMENT DE TERRITORIALISATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI**

##### *I.4.1. La territorialisation va dans le sens de l'histoire*

###### **I.4.1.1. La diversité croissante des situations de l'emploi sur les territoires**

Les analystes et les acteurs des politiques de l'emploi s'accordent pour relever cette diversification prononcée des situations territoriales de l'emploi, et son caractère durable, au-delà des inflexions de la conjoncture.

Certes, l'ensemble du territoire national est concerné par les mouvements structurels qui remodelent l'économie du pays. Il s'agit notamment de l'impact des mutations technologiques et de l'effet des redistributions d'activité à l'échelle transnationale (délocalisations), dans un contexte de mobilité accrue du capital productif, source de vulnérabilité plus forte pour les entreprises et pour les emplois.

**Mais les territoires réagissent de façon très hétérogène à ces secousses structurelles et aux fractures qu'elles engendrent.** Cette hétérogénéité résulte bien entendu de caractéristiques objectives qui favorisent plus ou moins la reconstitution de leur tissu économique (degrés de spécialisation, état des infrastructures, compétences de la main-d'œuvre). Elle est également liée au comportement des acteurs locaux, notamment à leur dynamisme et à leur capacité de coopérer autour d'objectifs partagés de développement économique et d'emploi.

Il faut relever à cet égard le rôle croissant des initiatives des acteurs locaux, notamment des collectivités territoriales. Elles ont progressivement acquis compétences juridiques et savoir faire en la matière, et leurs démarches au soutien du développement économique local ou de la formation ont imprimé leur marque aux territoires, y compris en terme d'emploi. Elles l'ont fait avec d'autant plus de succès qu'elles parvenaient à fédérer et à stimuler les initiatives propres des entrepreneurs et des développeurs. Elles ont parfois contribué à polariser les territoires autour de zones de croissance économique,

par exemple à partir de l'implantation d'un établissement d'un grand groupe, entouré d'un réseau de sous-traitants locaux, ou encore à partir de la mise en place de pépinières d'entreprises à fort potentiel technologique...

Ces évolutions ont un impact considérable sur les situations de l'emploi au niveau local. Leur influence sur l'emploi local a par ailleurs été amplifiée par une mobilité des salariés qui, si elle tend à se développer, reste cependant faible au niveau local et régional et contribue à segmenter le marché du travail par zones d'emploi. **La conjonction de tous ces facteurs contribue à nourrir la coexistence de situations de l'emploi très contrastées, parfois sur des territoires très proches géographiquement.**

#### I.4.1.2 Une attente de responsabilité et de marges d'initiatives chez les acteurs locaux de l'emploi

Quel que soit leur statut, les acteurs locaux en matière d'emploi et d'insertion professionnelle ont saisi l'enjeu de la dimension locale et les marges de manœuvre que leur offre la diversité des territoires. Ils sont davantage outillés que par le passé pour appréhender cette réalité et attendent de pouvoir exercer leur responsabilité sur ce terrain.

Désormais mieux appréhendée grâce à des outils statistiques plus performants et davantage sensibles aux évolutions locales, la diversité des situations et les réponses qu'elle appelle par les politiques de développement de l'emploi et de développement économique constituent davantage que par le passé un enjeu politique au niveau local. La prise de responsabilité s'impose aux collectivités et à leurs élus pour assurer ou reconstituer l'attractivité de leur territoire à l'égard des entreprises et pour redonner espoir et perspectives aux demandeurs d'emploi comme à l'ensemble de la population locale.

Sans qu'il soit réellement possible de s'abstraire des évolutions de la conjoncture nationale et de la situation générale de l'emploi, le fait que les évolutions locales puissent obéir à des microclimats économiques laisse par ailleurs des marges de manœuvre aux initiatives locales, y compris en matière d'emploi.

#### I.4.1.3. Le mouvement de transferts de compétences vers les collectivités territoriales

Le mouvement de transfert des compétences aux collectivités territoriales par les vagues successives de décentralisation au début des années 1980, 1990, et dans le cadre des développements prévus par le train de décentralisation décidé au cours de l'année 2003, a doté les collectivités territoriales de moyens d'action qui ont contribué à la différenciation des territoires.

Acteur de poids du développement économique, à l'échelon reconnu dès 1964 comme le plus pertinent pour animer et donner un cadre alliant vision du local et projet d'ensemble fédérant les territoires, **la région joue désormais un rôle éminent dans les politiques territoriales de l'emploi**, à travers sa capacité à créer un dynamisme économique, mais aussi grâce aux compétences dont elle dispose en matière de formation professionnelle (élargie à la formation des demandeurs d'emploi à compter de 2005) et qu'elle va acquérir avec son rôle d'animation des missions locales-PAIO.

Détenteur essentiellement de compétences en matière d'aide sociale et d'action sociale, **le département** joue depuis 1988 un rôle important avec la compétence qu'il exerce –conjointement jusqu'au début de l'année 2004– en matière de RMI, et reste un échelon significatif en matière de développement local (infrastructures routières, équipement rural). Son rôle en matière d'insertion est confirmé par l'extension de ses compétences à l'insertion professionnelle des publics en difficulté avec moyennant l'activation des dépenses du RMI par le revenu minimum d'activité (RMA).

Enfin **communes et intercommunalités**, actives depuis longtemps en termes d'emploi au niveau local, jouent désormais un rôle croissant au titre du développement économique (compétence de droit commun des groupements intercommunaux) et en tant que point d'articulation des différents acteurs.

#### I.4.1.4. Une exigence à l'égard du gouvernement central qui coexiste avec des attentes vis-à-vis des élus locaux

En matière de politique de l'emploi la responsabilité ressentie reste la responsabilité nationale, celle du Gouvernement. Mais le réflexe en cas de difficulté au niveau local est également de se tourner vers les élus de proximité, en particulier les maires et les élus régionaux, perçus comme des autorités de recours, et

comme devant exercer leurs responsabilités en matière de développement local, y compris dans le traitement de ses aléas négatifs.

Cette perception est paradoxale en ceci que les Gouvernements successifs, même s'ils gardent des marges de manœuvre et une responsabilité d'ensemble concernant les grandes orientations de la politique économique et des politiques sociales, ont vu leur capacité d'action face aux aléas de l'emploi fortement réduite par de nombreux phénomènes (ouverture des économies, capacité et volonté d'intervention directe dans le fonctionnement de l'économie moindre que par le passé). En revanche, elle prend pleinement en compte la capacité désormais forte des élus locaux à faire preuve d'imagination et de réactivité dans la politique de développement et d'emploi sur les territoires.

#### *1.4.2. La territorialisation est prise en compte dans l'organisation et la stratégie des acteurs*

##### 1.4.2.1. Du côté de l'Etat, un mouvement amplifié à la fin des années 1990

La territorialisation de l'action de l'Etat a progressivement émergé au cours des deux dernières décennies, parallèlement – quoiqu'en léger décalage - à la montée en puissance de la diversification des situations territoriales.

Malgré des tentatives parfois productives de succès au début des années 1980- création des missions locales-PAIO en 1982, mais aussi création des comités locaux de l'emploi en 1981, circulaires incitant à la concertation entre les partenaires sociaux et les élus au sein des comités de bassin d'emploi-, les politiques publiques restent dominées par une démarche descendante de déclinaison – même fine – de dispositifs nationaux uniformes sur les territoires. Cette contradiction entre une logique ascendante et une logique descendante est à nouveau perceptible dans les années 1988-1990, malgré l'accentuation de la prise en compte du phénomène local par la création du crédit-formation individualisé (CFI) et du revenu minimum d'insertion (RMI) et l'émergence du découpage des politiques en fonction des bassins d'emploi.

Le véritable tournant de la territorialisation des politiques de l'emploi ne sera toutefois pris qu'entre 1996- 1999: la territorialisation est relancée avec **l'expérimentation de la globalisation et de la déconcentration des crédits** correspondant à sept mesures pour l'emploi (CES, CEC, SIFE individuels et collectifs, CEV, SAE, CIE), ce qui va bien au-

delà de la souplesse très limitée qu'offrait en 1987 – 1988 la globalisation du programme CLD, qui permettait déjà une fongibilité des crédits mais à hauteur de seulement 10%. Dans ce contexte, le rattachement aux DDTEFP des coordonnateurs emploi-formation (CEF) apporte au regroupement DDTE/DRFP une prise en compte accrue de la dimension territoriale des politiques. A partir de 1999, l'extension du dispositif à d'autres mesures ou prestations (volet emploi des politiques de lutte contre les exclusions et prise en compte de la dimension insertion sociale) et la création d'équipes locales chargées de faire le relais des engagements du SPE en matière d'objectifs régionaux et locaux permettent un **passage à une véritable territorialisation de la politique de l'Etat, qui doit désormais s'appuyer sur des diagnostics locaux**. Ces derniers doivent désormais être élaborés par les équipes locales et partagés avec l'ensemble des intervenants, et ils débouchent sur des plans d'actions s'inscrivant à la fois dans les objectifs nationaux dérivés du PNAE et dans les réalités locales.

Toutefois, pour adapter pleinement son dispositif le ministère doit sans doute à terme viser explicitement un redéploiement des missions de son échelon départemental qui risque sinon d'être en porte-à-faux par rapport au double mouvement qui a conforté les niveaux régional et infradépartemental. Il faudra pouvoir les faire évoluer vers moins de tâches de gestion (qu'il serait possible de transférer aux Assedic ou au CNASEA), moins de mesures emploi répondant à une logique de prescription individuelle et un renforcement du potentiel d'animation et de suivi autour du directeur départemental, ainsi que des moyens affectés au SCRE.

#### I.4.2.2. Du côté des opérateurs publics, des processus de déconcentration interne ouvrant des espaces de discussion et de partenariat territoriaux

La déconcentration est assez nette du côté de l'ANPE. Elle a permis de renforcer le délégué régional au cours du premier contrat de progrès, les chefs d'agence au cours du deuxième. Mais des éléments hérités d'une structure fortement centralisée et conçue pour décliner avec efficacité et réactivité des orientations nationales sur l'ensemble du territoire subsistent. Ils continuent à marquer le fonctionnement interne de l'ANPE au niveau régional et local, notamment par l'effet d'une conception standardisée de l'offre de services et d'organisation de l'espace au sein de l'agence locale, phénomène renforcé par la démarche de certification qualité du réseau qui adosse les procédures à des modèles définis au niveau central.

Egalement entamée pour l'AFPA, cette déconcentration y est toutefois moins marquée. Elle ne dispose encore pas de toutes les marges de manœuvre nécessaire afin d'inscrire son action dans le cadre des spécificités locales. D'abord parce que les sites de l'Afpa ont une vocation avant tout nationale – bien qu'inégalement marquée –, ensuite parce que son offre de formation reste définie au niveau central, l'ajustement se faisant éventuellement dans l'adaptation du dispositif à la conjoncture locale ou dans le montage d'actions spécifiques n'impliquant pas des investissements importants, notamment par le recrutement de formateurs en contrat à durée déterminée.

#### I.4.2.3. L'ancrage territorial est identitaire chez certains réseaux à vocation spécifique

C'est spécifiquement le cas pour les missions locales-PAIO, qui sont conçues afin de prendre en charge l'ensemble des problèmes rencontrés par leur public cible dans une approche de proximité. La participation des collectivités locales (en général, les communes et les régions) contribue encore davantage à les ancrer dans leur territoire, d'autant que le réseau dispose uniquement d'un échelon opérationnel au niveau local (communal ou intercommunal).

C'est également le cas de bon nombre de structures d'accueil et d'appui à l'insertion des travailleurs handicapés, qui sont souvent des associations issues d'initiatives de familles ou de personnalités locales.

#### I.4.2.4. La restructuration des institutions du régime d'assurance chômage laisse subsister des marges d'autonomie, sans doute moindres à l'échelon des sites

Certes le mouvement de convergence et le TIDE a davantage unifié les structures et les outils (communication, informatique, taille des unités, procédures d'accueil et certification par un organisme central) que par le passé, en créant une véritable identité collective du réseau au niveau national, qui n'existait pas véritablement auparavant. En outre, le rôle des bureaux des Assedic a diminué – ils ne nomment plus les directeurs comme c'était auparavant le cas – au profit du poids de la direction générale.

Il reste toutefois des marges de manœuvre importantes en termes budgétaires et immobiliers, notamment, mais aussi dans la mise en œuvre des nouvelles compétences prévues avec le Pare : dans le domaine de la formation, pour lequel les IPA ont une marge d'autonomie importante réellement exercée dans les faits, mais également pour l'organisation des modalités d'accueil des demandeurs d'emploi.

#### *1.4.3. Il reste des obstacles au déploiement des approches territorialisées*

##### *1.4.3.1. L'hétérogénéité des découpages géographiques, surtout au niveau infra départemental*

Au niveau infra départemental, les découpages géographiques des politiques de lutte contre le chômage et l'exclusion professionnelle et sociale sont hétérogènes à plusieurs titres. Les zones d'une même politique sont d'abord hétérogènes entre elles, parce qu'en tentant de prendre en compte les logiques pertinentes au niveau local, le zonage correspond, en fonction de l'intensité des phénomènes à traiter – mais aussi parfois du nombre d'agents disponibles, – à des unités de taille très diverse, avec dans certains cas des phénomènes pervers liés à une actualisation tardive du zonage en décalage avec les évolutions locales, qui tend à sédimenter des différences de moyens et de taille des zones devenues non pertinentes. Ensuite, la diversité des acteurs et des logiques qui leur sont propres fait parfois obstacle à ce que soit assuré le recoupement de leurs entités opérationnelles. Ainsi, la logique contractuelle complexe qui préside au découpage des zones associant les collectivités locales (agences de développement intercommunales, CLI, CCAS, territoires des missions locales-PAIO) ne correspond pas toujours aux critères en vigueur pour définir la zone de compétences des agences locales de l'ANPE. Celle-ci obéit à des impératifs de gestion propres à l'Agence (plafond de 35 agents par agence locale) et correspond elle-même rarement aux découpages de l'inspection du travail – pourtant susceptible de jouer un rôle important dans la détection et l'anticipation des licenciements économiques – ni avec ceux des Assedic.

En outre, si la majorité des acteurs s'appuie sur la cohérence de la région pour structurer son réseau, ce qui permet généralement d'avoir autour de la table des acteurs compétents pour l'ensemble du territoire régional, les découpages infrarégionaux divergent parfois (notamment entre l'ANPE et les Assedic), ce qui peut être une source de difficulté supplémentaire pour mettre en œuvre des partenariats.

#### I.4.3.2. Les écarts dans la répartition des pouvoirs de décision entre les différents niveaux géographiques

Malgré un processus de déconcentration qui s'est généralisé, son degré de maturité n'est pas identique à tous les niveaux. Cela influence le niveau auquel les décisions peuvent être prises par chaque organisation et affecte fortement la capacité de nouer des partenariats.

C'est par exemple le cas pour l'articulation des plans régionaux de formation et des PDITH. C'est également le cas pour les relations des acteurs en matière d'emploi avec les partenaires sociaux, souvent inhibés au niveau régional du fait de la centralisation des décisions par les OPCA de branche au niveau national.

C'est enfin le cas, décisif pour la qualité de l'accueil et la fluidité de la chaîne de service autour des demandeurs d'emploi, du **décalage entre le chef de site Assedic**, qui dispose d'une moindre capacité d'initiative à son niveau – même si elle est importante au niveau régional pour le réseau Assedic - **et le directeur d'agence locale ANPE**, qui a davantage de marges de manœuvres pour nouer au niveau local des partenariats et s'adapter aux exigences de terrain.

#### I.4.3.3. Les déphasage entre les temporalités de décision

Deux facteurs ont un impact important sur la temporalité des décisions des acteurs en matière de politiques de l'emploi. Les calendriers des procédures budgétaires, même si la plupart des partenaires sont tenus par la règle de l'annualité budgétaire, ne concordent pas. Un décalage de quelques mois dans la préparation des budgets (remontée des besoins, arbitrages et notification des budgets, mais aussi rythme de délégation des crédits) des différentes institutions (les services déconcentrés de l'Etat, les conseils régionaux, l'ANPE ou l'AFPA) peut avoir un impact important sur la programmation des actions communes.

La coexistence de différents degrés de déconcentration et la localisation des échelons de décision (niveau infra départemental, niveau départemental ou régional, niveau national) engendrent des chaînes variables d'une institution à l'autre, avec des délais d'autant plus longs que la déconcentration est faible, ce qui nourrit parfois des incompréhensions ou des revirements entre les acteurs dans la mise en œuvre des actions partenariales.

#### I.4.3.4. La difficulté naturelle de surmonter l'héritage d'une culture administrative sectorisée

L'attribution de blocs de compétences à un niveau territorial ou un type d'acteur n'est pas toujours compatible avec les interactions entre les différentes politiques et le souci d'indépendance de chaque collectivité : ainsi l'échelon départemental, fondamental pour les politiques d'insertion, ne nous paraît pas réellement un territoire pertinent pour la politique de l'emploi, malgré la nécessité croissante de créer des liens entre ces politiques. Cette difficulté est parfois décuplée par les jeux d'acteurs, certains ayant pris l'habitude d'un travail solitaire, en raison d'un fort cloisonnement, et ayant des réticences à entrer dans des partenariats qu'ils considèrent, au gré des rapports de force et des circonstances locales, comme une forme de mise sous tutelle ou d'atteinte à leurs prérogatives.

**Les orientations qui se dessinent en matière d'organisation déconcentrées de l'administration territoriale peuvent à terme contribuer au décloisonnement** en clarifiant les fonctions et en plaçant sous l'égide du préfet de région l'animation et la coordination régionale ainsi que le suivi des politiques publiques, même si le cloisonnement entre emploi et insertion d'une part, formation et éducation d'autre part, peut apparaître comme un recul par rapport à l'effort d'intégration entre emploi et formation poursuivi au sein du ministère dans les années 1990.

**Pour autant, il va de soi que l'enjeu de la cohérence de l'action publique dépasse aujourd'hui le cadre de la déconcentration au sein de l'Etat pour concerner de façon plus générale l'agencement et l'articulation des compétences des diverses collectivités dans l'organisation désormais constitutionnellement décentralisée de la République.**

*I.4.4. Il faut garder à l'esprit que la politique de l'emploi n'est pas entièrement « soluble » dans la territorialisation*

I.4.4.1. Certains thèmes ne peuvent être abordés et traités de façon pertinente par la seule approche territorialisée

C'est le cas de plusieurs problèmes majeurs rencontrés sur le marché de l'emploi. Ainsi la question de la **mobilité de certaines catégories de salariés** ne peut pas être traitée au niveau local, qu'il s'agisse des **cadres**, pour lesquels le marché

pertinent est au minimum national, voire européen, ou de **certains métiers de non-cadres** –en tension ou non– dont la mobilité est parfois forte mais qui sont parfois entravés par une approche cantonnée à une région donnée (problème de l'éligibilité à une formation dans une région pour ensuite travailler dans une autre, besoin de dispositifs permettant de traiter les freins à la mobilité comme le logement, qui exige une approche nationale ou des coordinations interrégionales). C'est également le cas de la **prise en compte par les dispositifs publics de problématiques comme la qualité de l'emploi ou l'attractivité des métiers**, qui dépassent le seul cadre local ou régional et appellent des traitements par des orientations nationales voire européennes.

I.4.4.2. Les mérites de la territorialisation ne doivent pas faire perdre de vue l'existence et l'importance de priorités nationales

La territorialisation n'est pas et ne doit pas être uniquement la déclinaison descendante d'orientations nationales. Elle ne doit pas davantage correspondre à la multiplication de micro-dispositifs sans cohérence d'ensemble, dont les logiques contribuent à la complexité de l'articulation entre les politiques et les territoires plutôt qu'à sa simplification.

**Son organisation doit prendre en compte certaines priorités déterminées au niveau national.** La détermination des orientations de certaines politiques publiques dont l'ampleur et les enjeux ont des répercussions sur l'ensemble du territoire (restructurations, pénuries de main-d'œuvre, maintien dans l'emploi de certaines catégories de salariés fragiles) devra rester de la compétence du niveau national, même si dans certains cas leur traitement reste à mettre en place, comme pour la gestion des âges.

En outre, les conditions de mise en œuvre de la territorialisation de certaines politiques pourraient dans certains cas entrer en conflit avec les exigences de la cohésion sociale : demandeurs d'emploi victimes de discriminations, lutte contre la marginalisation des demandeurs d'emploi les plus en difficulté (travailleurs handicapés, RMIstes), accès à la formation et à la validation des acquis de l'expérience des salariés les moins qualifiés, promotion de la mixité dans l'emploi.

I.4.4.3. Il faut encourager la convergence des approches par des travaux et des délibérations associant tous les maîtres d'ouvrage à l'échelon stratégique de la région

La coordination des stratégies des acteurs à partir de diagnostics partagés paraît un pré requis minimal afin d'éviter le double emploi des moyens. Elle doit pouvoir être complétée par la co-construction de plans d'actions globaux ou thématiques à partir de l'identification des complémentarités et des intérêts convergents des acteurs.

Ceci implique en amont un rapprochement entre les nombreux producteurs d'information sur l'emploi, le marché du travail et la formation, pour rapprocher, valider et partager les données pertinentes en vue de nourrir les débats entre acteurs régionaux, dans l'esprit de la démarche d'observatoire des mutations économiques favorisée par la Mission interministérielle pour les mutations économiques (MIME).

Les instances théoriquement conçues pour servir de cadre à l'élaboration de ce type de stratégies régionales n'ont en général pas joué ce rôle à ce jour (COREF), sans doute en raison de leur ample composition qui est peu compatible avec la prise de décision stratégique et dilue la place des principaux commanditaires des politiques régionales d'emploi et de formation.

**Certaines pratiques régionales montrent la voie en la matière.** Dans certaines régions, la mise en place des nouveaux comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle a été l'occasion de créer, en répartissant la présidence entre les principaux intervenants, des sous-commissions thématiques, afin d'assurer l'élaboration de stratégies opérationnelles. Ailleurs, les financeurs de formation – parmi lesquels figure les Assedic désormais - **organisent des conférences afin de dégager des convergences ou des complémentarités entre donneurs d'ordre**, et d'éviter ainsi la dispersion des moyens ou la concurrence entre les intervenants. Ce type de réunions présente en outre l'avantage de fixer des critères d'exigence communs (modularité, qualité, certification etc....) et de tirer vers le haut le niveau de prestation des organismes de formation en fonction des besoins régionaux et locaux.

## II. ENJEUX ET PERSPECTIVES DE L'INTERVENTION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL.

Compte tenu de l'importance d'un bon fonctionnement du marché du travail pour la compétitivité et la croissance économique, mais aussi pour l'emploi et pour la cohésion sociale, il est essentiel que l'intervention publique puisse faire face efficacement dans la prochaine décennie à des défis dont certains ne feront qu'exacerber des problèmes anciens mais dont d'autres, et notamment le maintien dans l'emploi des salariés en deuxième partie de carrière, impliqueront des efforts d'innovation dans la conception même de la politique publique et dans sa mise en œuvre par les services de l'emploi. Dans ce contexte, la levée définitive des dispositions limitant la concurrence sur le placement est porteuse de nouveaux enjeux de maîtrise publique, pour le bon usage du recours aux marchés et pour sa régulation. **Dans l'hypothèse où la physionomie actuelle du système d'intervention ne serait pas significativement simplifiée, du fait des obstacles importants qui rendent difficile la réduction du nombre des financeurs publics comme du nombre d'opérateurs, les services de l'emploi ne pourront mener à bien les adaptations nécessaires pour relever l'ensemble des défis que si l'on met en place les garanties effectives d'une coordination réelle et régulière pour assurer l'efficacité du dispositif d'appui à l'insertion professionnelle et au retour à l'emploi.**

### II.1. LES ENJEUX DE LA POLITIQUE PUBLIQUE D'INTERVENTION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL.

#### *II.1.1. Portée et limite du fonctionnement du marché du travail dans la politique de l'emploi.*

Au moment d'aborder ce qui nous attend et à quoi devront faire face les services de l'emploi dans la période à venir, il faut garder à l'esprit que **si le fonctionnement du marché du travail n'est pas l'alpha et l'oméga de la politique de l'emploi, sa portée dans le cadre du combat plus global pour le retour au plein emploi ne doit pas être sous-estimée.**

II.1.1.1. Le marché du travail « enregistre » l'influence de facteurs qui lui sont extérieurs et appellent d'autres formes d'interventions publiques.

On a longtemps eu tendance, dans notre pays, à mettre le chômage essentiellement sur le compte d'un déficit d'intervention sur le marché du travail.

D'une certaine manière, c'est ce que traduisait la mise en cause répétée, et parfois gesticulatoire, de l'ANPE, dans les périodes de recrudescence du chômage.

De nos jours, la qualité du débat public et la maturité du jugement de nos concitoyens ont suffisamment progressé pour que des présentations aussi réductrices apparaissent peu crédibles. **La société est devenue plus consciente que la situation de l'emploi et le niveau du chômage découlent aussi et d'abord d'un certain nombre de facteurs structurels et conjoncturels extérieurs au système d'intervention sur le marché du travail**, et dont celui-ci doit même en quelque sorte gérer les conséquences, voire compenser les méfaits.

Pour s'en tenir à quelques rappels, on mentionnera d'abord, parmi les facteurs structurels, **les évolutions démographiques** qui obéissent à des cycles longs et qui influencent les flux d'entrées sur le marché du travail, avec d'autres facteurs comme l'évolution du taux d'activité des femmes ou, en sens inverse, la prolongation de la durée moyenne des études des jeunes.

On citera également l'impact permanent des **changements technologiques et organisationnels** qui se traduisent par des restructurations plus ou moins visibles dans les entreprises et qui engendrent un flux permanent de problèmes de reclassement, dont certains sont gérés au sein même des entreprises ou des groupes concernés, mais dont beaucoup, faute d'anticipation suffisante, ou parfois de possibilités objectives de reclassement interne, aboutissent à laisser des salariés en grande difficulté sur le marché du travail.

On ne saurait évidemment oublier l'influence décisive qu'exerce en amont le **fonctionnement du système éducatif** suivant qu'il parvient ou non à doter les jeunes d'un bagage de connaissances générales, de repères civiques et de références économiques ou technologiques qui leur donneront des chances de pouvoir s'insérer dans la vie professionnelle et de remplir chemin faisant les exigences d'adaptation de plus en plus rudes qu'elle comporte. A cet égard, le maintien dans notre pays d'une frange d'illettrisme non négligeable et d'une proportion élevée de jeunes terminant leurs études avec un faible niveau de qualification (niveau 5 ou moins) constitue des hypothèques lourdes et persistantes, qui confrontent les services de l'emploi à des difficultés d'autant

plus fortes que la sélectivité du marché du travail a beaucoup augmenté sur la longue période.

Le fonctionnement du marché du travail ne peut pas être évalué sans prendre en compte aussi les **facteurs structurels qui touchent le fonctionnement interne des entreprises ou la représentation qu'en ont les salariés**. On fait ici référence à la question de la plus ou moins grande attractivité des professions et, à l'intérieur des professions de certaines entreprises plutôt que d'autres, en termes de conditions de travail et de rémunérations, d'accès à la formation non seulement pour l'adaptation au poste mais aussi pour le développement des compétences, d'ouverture à l'insertion des jeunes, et bientôt certainement en termes de capacité à proposer des perspectives stimulantes à des salariés en deuxième partie de carrière.

**Le marché du travail enregistre également, bien entendu, l'influence de facteurs structurels qui touchent à l'organisation d'une société et aux arbitrages ou aux compromis sur lesquels elle repose.** C'est ainsi notamment que **le cadre juridique des relations du travail**, et notamment le régime de l'embauche et du licenciement, procède de l'histoire sociale de chaque pays et produit des effets sur le fonctionnement du marché du travail : par exemple, le Danemark pratique une grande flexibilité dans ce domaine, mais les salariés licenciés peuvent compter à la fois sur une indemnisation du chômage généreuse et sur un fort appui du système public d'emploi, accompagné d'ailleurs ces dernières années d'incitations renforcées à la reprise d'un emploi ; en Angleterre, la relation de travail se dénoue aisément, l'indemnisation est modeste, et l'incitation à reprendre un emploi très forte, avec aussi, depuis quelques années, un renforcement très net des moyens alloués à l'appui au reclassement professionnel ; la France se caractérise pour sa part par une situation intermédiaire dans laquelle le licenciement est fortement codifié, mais en pratique relativement aisé quand il est individuel, et plus complexe quand il est collectif en termes de procédures mais aussi peu à peu en termes de garanties de fond compte tenu de l'accentuation du contrôle du juge, nourrie par des modifications conventionnelles et législatives depuis une quinzaine d'années.

**La mobilité géographique constitue un autre paramètre significatif pour la « fluidité » du marché**, et comme le précédent, il est frappé au coin des traditions et des cultures nationales. Il est clair à cet égard que l'adéquation entre l'offre et la demande de

travail est facilitée, toutes choses égales par ailleurs, par la disponibilité au mouvement dans un espace élargi.

Dans notre pays, des facteurs comme l’empreinte forte et tardive de la ruralité, et la marque d’un certain mode de gestion «paternaliste » de la main-d’œuvre dans les industries extractives et lourdes à l’époque de l’essor industriel, ont contribué à rendre la mobilité moins naturelle que chez d’autres, y compris dans des rayons assez limités. C’est une donnée que les professionnels de l’emploi connaissent de longue date et doivent prendre en compte, même si les études les plus récentes montrent que la mobilité a progressé chez les salariés non-cadres, sous l’effet notamment des restructurations. Mais faut-il encore qu’ils y soient aidés par des dispositifs d’accompagnement susceptibles de réduire les obstacles bien réels auxquels se heurte le déclenchement d’une mobilité (transport du domicile à la nouvelle entreprise, vente du logement en cas de déménagement, travail du conjoint) et d’atténuer les suggestions parfois lourdes qu’engendre le changement du cadre de vie pour la personne et pour son entourage.

**Le marché du travail fonctionne enfin dans un certain contexte de croissance économique, résultant à la fois des facteurs structurels que nous avons mentionnés et du jeu des cycles conjoncturels, plus ou moins lissés par les politiques économiques nationales**, mais plutôt moins que plus pour un pays comme la France compte tenu de son immersion dans le concert européen qui, en contre partie des gains réels de l’intégration économique, lui impose des disciplines monétaires (autonomie de la Banque centrale européenne pour la fixation des taux d’intérêts) et budgétaires (pacte de stabilité). Il est évident que la meilleure politique d’intervention sur le marché du travail ne peut pas transformer le plomb en or, c’est-à-dire produire une baisse du chômage dans un contexte qui serait de récession économique. Mais le cas de la France illustre la possibilité d’infléchir sur la longue période le contenu en emploi de la croissance, notamment par des politiques suffisamment continues de baisse des charges permettant d’alléger le coût global du travail sans grever le pouvoir d’achat des salariés qui est lui-même un facteur essentiel de soutien à la croissance, comme on a pu le constater depuis deux ans dans la situation de croissance molle qu’a connue notre pays.

### II.1.1.2. Il ne faut pas pour autant minimiser l'enjeu spécifique du marché du travail.

Si le marché du travail ne crée pas l'essentiel de l'emploi, il ne faut pas s'imaginer pour autant que son bon fonctionnement serait un enjeu mineur pour l'emploi, comme on a eu parfois tendance à le supposer.

D'abord bien entendu, la politique publique d'intervention sur le marché du travail poursuit de longue date l'ambition de contrecarrer les effets de la sélectivité spontanée du marché du travail. Il s'agit, pour reprendre une expression consacrée dans la littérature de l'économie du travail, de **modifier la « file d'attente »** sur le marché en favorisant, par toute une gamme de mesures d'évaluation, de formation, d'appui à la recherche d'emploi et de subvention aux entreprises, le recrutement de personnes qui, sans cette intervention, auraient eu peu de chances de s'insérer ou de se reclasser professionnellement compte tenu de leur situation personnelle et de l'état de leurs qualifications, ou bien qui auraient risqué de rester longtemps au chômage jusqu'à ce que de fortes tensions découlant de nouveaux besoins de main-d'œuvre leur redonnent peut-être une chance.

Beaucoup a été écrit sur l'efficacité, jugée parfois décroissante, de cette politique publique à vocation en quelque sorte re-distributrice de l'accès à l'emploi. Si elle constitue à nos yeux toujours une justification valable, l'intervention sur le marché du travail peut aussi se donner pour objectif de **réduire la durée du chômage**. Les bénéfices potentiels de progrès sur ce front peuvent être importants, à la fois en termes d'économie pour les organismes d'assurance chômage et de sauvegarde des capacités professionnelles et de l'équilibre personnel des individus, qui sont d'autant plus menacés que le chômage se prolonge. De ce point de vue, un même niveau de chômage, qu'il soit de 6 ou de 10 %, n'a pas du tout la même signification économique et humaine selon qu'il s'accompagne d'une durée moyenne de six mois, ou d'un an au plus, et selon la dispersion de cette durée moyenne suivant les catégories de métiers ou les zones géographiques. A cet égard, les services publics de l'emploi, par leur action permanente en faveur du rapprochement de l'offre et de la demande, à la fois sur une base de qualification et sur une base géographique, jouent un rôle déterminant pour faciliter la rencontre la plus précoce possible d'un besoin d'emploi d'une personne avec un besoin de main d'œuvre d'une entreprise.

On pourrait être tenté de s'en tenir là en considérant que ce que nous venons d'évoquer vaut à emploi constant. Mais ce serait méconnaître le fait que **cette action en faveur de la fluidité du marché du travail contribue aussi au maintien et à la création d'emploi sur le moyen terme**. C'est ce qu'ont affirmé les services publics de l'emploi européens eux-mêmes dans la déclaration commune de septembre 2001 concernant leur rôle sur le marché du travail(1), mais c'est aussi ce que soulignent nombre d'économistes.

La chose se conçoit d'ailleurs assez aisément, lorsqu'on songe qu'un pays a intérêt à tirer le meilleur parti de toutes les ressources d'expériences et de compétences que recèlent sa force de travail et donc de viser un taux d'emploi élevé comme le préconisent depuis 1997 les lignes directrices fixées à l'échelon communautaire. Et l'absence de corrélation entre le taux d'emploi et le niveau du chômage, autrement dit le fait que les pays dont le pourcentage d'actifs est le plus élevé ne sont pas ceux où le chômage est le plus fort, bien au contraire, montre toute l'importance des actions qui peuvent contribuer à mobiliser au maximum le potentiel de ressources humaines d'un pays en évitant de les laisser se dégrader par l'effet d'un chômage prolongé.

Mais on sent bien aussi, intuitivement, et sans être économiste de profession, que favoriser la rencontre entre l'offre et la demande de travail, y compris en transformant l'offre par la discussion avec les employeurs et en transformant la demande par la formation des chômeurs, peut avoir une réelle influence sur les choix d'investissement et de localisation des capacités de production : une entreprise qui envisage de s'implanter dans une zone ne le fera que si elle estime avoir de bonnes chances de trouver la main-d'œuvre ayant les qualifications dont elle a besoin ; et de façon plus marginale, une entreprise qui a investi à un endroit donné et qui a des opportunités de marchés peut être empêchée de satisfaire certaines commandes si elle se trouve rationnée à cause d'une pénurie de main-d'œuvre dans la zone concernée.

On perçoit au travers de ces brèves références que **l'action sur le fonctionnement du marché du travail n'est pas seulement une affaire de redistribution d'un volume donné d'emploi mais peut produire de façon plus dynamique un surcroît de compétitivité, de croissance et d'emploi**.

## *II.1.2. Des défis structurels qui appellent une action publique forte et innovante.*

### II.1.2.1. La persistance d'un niveau élevé de chômage malgré l'influence favorable de la démographie.

Les perspectives d'évolution de l'emploi et du chômage ont été éclairées par de nombreux travaux, et notamment le document de référence que constitue le rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications » constitué au Commissariat général du Plan sous la présidence de Claude SEIBEL (2).

Ces travaux ont bien fait ressortir que **si l'impact des évolutions démographiques va soulager quelque peu le front du chômage à partir de 2006, la baisse espérée n'aura rien de mécanique**, parce qu'il n'y a pas de relation directe et automatique entre la baisse de la population active et la baisse du chômage. On sait simplement que du fait de l'arrivée à l'âge de la retraite des premières générations nombreuses de l'après guerre, le nombre d'actifs, qui s'accroissait chaque année de plus de 150 000 personnes, devrait commencer à diminuer, de moins de 30 000 par an entre 2006 et 2010, et que cette diminution s'accroîtra ensuite pour atteindre 80 000 personnes par an dès 2025.

Mais ces chiffres n'intègrent pas la possibilité de modifications de facteurs autres que les départs en retraite, qui pourraient influencer l'évolution de la population active, par exemple le développement de la pratique du cumul entre emploi et formation initiale chez les jeunes, le recrutement de jeunes dans des emplois libérés par des seniors ou la poursuite de la progression du taux d'activité des femmes si les possibilités de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale étaient encore améliorées. En outre, l'impact des flux migratoires pourrait modifier la donne suivant l'ampleur des mouvements de population spontanés ou suscités volontairement pour faire face à des pénuries aiguës de main d'œuvre dans certaines activités (3).

Ces éléments d'incertitude ont été pris en compte dans les travaux du Plan, de même bien entendu que l'aléa sur les hypothèses prévisibles de croissance du PIB. Et la réflexion débouchait en définitive sur deux scénarios conduisant à des taux de chômage situés entre 5 et 6 % dans l'hypothèse dite haute et environ 8 % dans l'hypothèse basse.

L'évolution du contexte économique depuis la sortie en décembre 2002 de ce rapport accrédite plutôt un scénario du deuxième type et incite en tout cas à **concevoir**

**les stratégies d'intervention sur le marché du travail en faisant l'hypothèse que la pression du chômage se desserrera plutôt qu'elle ne se relâchera.**

Il faut garder à l'esprit cette considération au moment d'aborder les choix d'allocation globale des ressources au système d'intervention sur le marché du travail mais aussi, compte tenu des contraintes actuelles de maîtrise des dépenses collectives, au moment de réfléchir à la stratégie de services la plus adaptée aux besoins des personnes.

II.1.2.2. La résistance ou l'accentuation de trois défis structurels : le chômage d'exclusion, les restructurations d'entreprise, les pénuries de main-d'œuvre.

Aucun de ces trois défis n'est inédit pour les services de l'emploi ; ils traversent en effet leur histoire depuis l'après-guerre, et celle de la politique de l'emploi contemporaine depuis les années 60. Mais l'expérience, et notamment celle de la fin des années 80 puis de la fin des années 90, montre qu'ils gardent toute leur actualité dans les périodes d'embellie économique parce qu'ils touchent à des phénomènes structurels qui résistent aux phases de reprise de la croissance.

a) Ce n'est que trop évident d'abord pour le **chômage d'exclusion**, que l'effet conjugué des reprises économiques et d'une politique active du marché du travail n'a jamais réussi à éradiquer ni même à faire reculer fortement. C'est ainsi que même dans la période exceptionnelle de création d'emplois des années 1998/2000, le chômage de longue durée, tout en diminuant, est resté à un niveau élevé, de l'ordre de 650 000 personnes. Quand au chômage de très longue durée touchant les personnes inscrites depuis un à deux ans et à fortiori depuis plus de deux ans, sa diminution, bien réelle sans être spectaculaire, a désormais cessé, et il remonte même depuis quelques trimestres, sauf pour les chômeurs de trois ans ou plus.

Dès lors, il ne saurait être question de relâcher l'effort collectif en faveur de la réinsertion professionnelle des personnes les plus éloignées du marché du travail et de prévention de la spirale d'exclusion pour les chômeurs de longue durée qu'elle guette. On peut même penser, notamment en regardant ce qui se passe chez beaucoup de nos partenaires européens, qu'une concentration plus forte de moyens et un surcroît

d'innovation et de coordination entre les acteurs de l'aide à l'insertion professionnelle seront nécessaires pour marquer de nouveaux progrès.

b) Le deuxième défi, que l'on ose qualifier de classique tant il est porteur de risque de fractures territoriales et de déchirements humains, est celui de la **prise en charge de l'impact social des restructurations**.

Là encore, on aurait tort d'attendre du retour à la croissance soutenue la disparition du problème, car le fonctionnement actuel d'une économie ouverte à tous les vents engendre en réalité un flux permanent de réorganisation débouchant sur des suppressions ou des transformations d'emplois.

La partie émergée de l'iceberg et celle des « plans sociaux » concernant les licenciements collectifs d'au moins 10 personnes dans des entreprises d'au moins 50 personnes. Elle mobilise de façon compréhensible l'attention de l'opinion publique, des médias et des acteurs politiques et sociaux compte tenu de sa visibilité et des troubles sociaux qu'elle provoque parfois. Elle a déjà suscité la mise en place d'un arsenal de garanties qui touche à la fois la procédure et le contenu des garanties de reclassement. Elle donne lieu sur les territoires concernés à des coopérations souvent fructueuses et parfois exemplaires entre les élus interpellés par la population, les services de l'Etat et des autres collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les directions des entreprises concernées et les autres acteurs du développement économique. Elle associe souvent des prestataires privés dont la contribution au reclassement peut s'avérer très utile, moyennant un taux d'encadrement des chômeurs et donc un coût pour les caisses publiques qui sont plus importants que dans les services de l'emploi.

Les efforts supplémentaires dans ce domaine porteront surtout à nos yeux sur le développement des approches préventives associant les partenaires sociaux des entreprises concernées et les acteurs du territoire pour organiser des parcours de reclassement, facilités par des efforts réels en vue de développer les qualifications et l'employabilité des personnes bien avant l'heure des suppressions d'emplois

**L'accent mis sur le traitement des licenciements collectifs ne doit pas faire perdre de vue que la majeure partie des licenciements économiques, soit de 70 à 85 % selon les évaluations qui circulent, concernent des salariés de PME ne**

**bénéficiant pas des garanties de la procédure collective.** Ces salariés pouvaient jusqu'en 2000 bénéficier du mécanisme de convention de conversion, mais il a été supprimé lors de la mise en place du PARE/PAP. Et quels que soit les efforts déployés par l'Agence dans le cadre de ce nouveau dispositif à vocation générale, il n'offre pas un appui de même nature et de même intensité que les cellules de reclassement mises en place directement par de grandes entreprises ou bien financées par l'Etat au titre du FNE : les investissements consentis par personne couverte sont dans un rapport de 1 à 3 voire davantage et il en va de même du taux d'encadrement qui est souvent de l'ordre de 1 à 30 ou 40 pour les structures confiées à des prestataires privés spécialisés contre 1 à 150 ou 200 dans le cadre des procédures de droit commun. Le mécanisme du « PARE anticipé » visait à pourvoir au manque découlant de la suppression des conventions de conversion et donc des unités techniques de reclassement qui suivaient les personnes concernées au sein de l'ANPE et avec des résultats très honorables de l'ordre de 50 % dans les meilleures périodes. Mais il n'a eu jusqu'à présent que des suites très modestes.

Il est vrai que cette inégalité objective de traitement entre les salariés touchés par des réorganisations est parfois atténuée en pratique lorsque les responsables locaux prennent l'initiative d'élargir l'accès à la cellule de reclassement pour en faire une **cellule interentreprises**, ouverte aux salariés des sous-traitants de l'entreprise qui a restructuré ou supprimé un établissement, comme nous l'avons constaté à l'occasion de certains de nos contacts. **Mais cela laisse encore bien des salariés de petites entreprises sans appuis lourds à la conversion.**

**Nous considérons qu'il y a là un enjeu important à la fois en terme de lutte contre l'exclusion professionnelle et d'égalité de traitement devant le service public de l'emploi. C'est pourquoi il nous paraîtrait souhaitable et équitable que ces situations puissent trouver de façon plus systématique un mode de traitement à la fois dans le cadre des décisions que les partenaires sociaux pourront prendre à l'occasion de la négociation en cours, et dans le cadre de l'offre de service de l'ANPE.**

c) **Mais le défi ancien qui va sans doute solliciter le plus les services de l'emploi viendra de l'exacerbation des pénuries de main-d'œuvre.** Le thème n'est pas une nouveauté pour les professionnels de l'emploi, qui ont eu à l'aborder notamment dans les périodes hautes du cycle économique, à la fin des deux dernières décennies. Mais

elles vont prendre dans la décennie à venir une tournure beaucoup plus aiguë du fait de l'augmentation des flux annuels de départ en retraite, qui passeront selon le rapport du Plan déjà cité, en moyenne de 480 000 personnes entre 2000 et 2005 à 650 000 personnes entre 2005 et 2010. Les secteurs les plus touchés seront ceux qui auront à la fois à combler les vacances consécutives à ces départs en retraite plus nombreux et à couvrir les besoins supplémentaires liés à leur dynamique propre de développement. L'effet retraite pèsera très lourd dans des métiers comme la banque, les assurances, les industries légères, la fonction publique et notamment les enseignants, ou cadres de nombreuses familles d'ouvriers qualifiés de l'industrie, alors qu'il jouera moins pour des métiers comme l'hôtellerie - restauration, l'alimentation ou le BTP, qui continueront toutefois à éprouver de sérieuses difficultés de recrutement en raison notamment du manque d'attractivité des conditions de travail ou de rémunération ; l'effet de croissance propre au secteur dominera dans des métiers comme l'informatique, les études et la recherche, ou les services aux particuliers. Et bien entendu, l'intensité des pénuries qui résulteront de ce jeu de facteurs pourra être tempéré soit par la recherche d'une accélération de la productivité, soit par la réussite de démarches des secteurs et des entreprises concernées pour attirer de nouveaux salariés, pour les fidéliser et pour maintenir dans l'emploi les plus âgés de leurs salariés.

Il est clair en tout état de cause que **l'intensité du phénomène sera plus forte que par le passé et appellera des efforts coordonnés des entreprises et des services de l'emploi**. Leur réussite passera au premier chef par une **bonne anticipation des besoins de renouvellement des ressources en main-d'œuvre**. Et comme le soulignait le rapport du Plan cette anticipation a d'autant plus de chances d'être efficace qu'elle s'effectuera sur une base territoriale afin de cerner, de façon opérationnelle, des besoins qui peuvent varier beaucoup selon les zones, notamment du fait des obstacles à la mobilité qui peuvent aboutir à la coexistence pour certains métiers de poches de chômage et de poche de pénurie. C'est un enjeu majeur de la démarche de coordination des études à l'échelon régional que nous appellerons de nos vœux dans la suite de ce rapport et qui inspire également la notion d'observatoire des mutations économiques préconisée par la Mission interministérielle ou les mutations économiques (MIME) mise en place l'année dernière. Les observatoires de branche prévus par l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 sur la formation peuvent également contribuer à développer cette démarche d'anticipation nécessaire.

**Mais au-delà de la connaissance anticipée des besoins, il s'agit de viser une coordination effective des stratégies d'intervention des acteurs économiques et publics, moyennant des discussions à l'échelon régional sur la base des données fournies par la fonction d'observatoire. Cette stratégie doit ensuite être déclinée au plus près du terrain, dans les bassins d'emploi, dans le cadre de plans d'actions locaux articulant les initiatives de toutes les composantes du système de l'emploi.**

#### II.1.2.3. L'exigence de construction d'une politique équilibrée de gestion des âges.

Les échanges qui ont eu lieu à l'échelon communautaire dans le cadre de l'élaboration des lignes directrices de la stratégie coordonnée de l'emploi ont fait ressortir **la forte spécificité française que constitue le rétrécissement de la base de population active**, du fait d'un côté de l'allongement de la durée moyenne des études, et de l'autre côté, du raccourcissement de la vie professionnelle dont la cessation intervient aujourd'hui en moyenne autour de 58 ans. La conjonction de ces deux phénomènes a conduit à une diminution à environ 60 % en 1998 du taux d'emploi des personnes de 15 à 64 ans, ce qui plaçait notre pays dans la dernière partie du peloton européen. Nous y demeurons aujourd'hui, même si le taux d'emploi s'est redressé à 63 % en 2002, en raison notamment d'un léger raccourcissement de la scolarité, du cumul plus fréquent d'emploi et de formation initiale et d'un redressement du taux d'emploi de la tranche 55/64 ans dû à l'arrivée à 55 ans des générations plus nombreuses du baby-boom, c'est-à-dire à l'impact du vieillissement au sein même de la population active. Le plan national d'action pour l'emploi récemment transmis par la France aux autorités communautaires (4) fixe à cet égard, pour objectif, d'ici 2006, d'augmenter de deux points le taux d'emploi global et de 5 points le taux d'emploi des 55/64 ans, qui était en 2002 de 34,8 %, après avoir connu son plancher en 1998 avec 28,3 %.

La faiblesse du taux d'emploi au-delà de 55 ans tient largement, comme chacun le sait, à la **pratique généralisée et quasiment consensuelle d'éviction des salariés atteignant cette tranche d'âge**, sous l'effet des contraintes produites par des restructurations, mais aussi d'habitudes plus structurelles conduisant à ne plus envisager, à l'approche de la cinquantaine, de déroulement de carrière, ni d'accès à la formation. Cette pratique s'est appuyée sur l'utilisation massive des divers dispositifs de pré retraite, couplée avec le mécanisme de la dispense de recherche d'emploi, qui a concerné plus de 500 000 salariés à son zénith. D'une certaine manière la pré retraite a joué en France le

rôle d'une soupape de sécurité, comparable à celui qu'à tenu aux Pays-Bas le régime dit d'invalidité qui a couvert jusqu'à 950 000 personnes à une époque où le chômage proprement dit était d'à peine 200 000 personnes pour une population active de plus de 7 millions.

Les réflexions de quelques précurseurs(5) avaient mis en garde contre les **effets néfastes de ce comportement collectif**, menant à une stérilisation d'une partie du potentiel de compétences du pays, et à une perte de mémoire au sein de nombreuses organisations. Elles avaient cherché à lutter contre les stéréotypes qui amènent à privilégier les inconvénients supposés ou objectifs de la main-d'œuvre « âgée » (moindre capacité d'assimilation de nouvelles technologies, moindre productivité, coût salarial plus élevé...) au détriment de ses avantages (expérience des processus et des situations, discernement et sens de la coopération, savoir-faire). Plus récemment, les travaux du Conseil d'orientation des retraites(6), et le rapport au Conseil économique et social de Bernard QUINTREAU(7), ont mis en relief l'apport d'une approche valorisant toutes les étapes de la carrière professionnelle et la diversité des âges dans les entreprises, en même temps que sa nécessité pour mettre en harmonie les pratiques de gestion des ressources humaines et les exigences annoncées de l'évolution du système des retraites.

Dans la conjoncture actuelle, plusieurs facteurs concourent à freiner la prise de conscience de la nécessité d'une vaste démarche collective pour jeter les bases d'une politique de maintien dans l'emploi : d'une part la réforme des retraites est encore très récente et le souvenir des controverses qu'elle a suscitées encore très frais, alors que les échéances de sa mise en œuvre effective paraissent plus lointaines ; en outre, la recrudescence en 2003 des restructurations, avec leur cortège de suppression d'emplois, a remis plus que jamais à l'ordre du jour les pratiques éprouvées de départ anticipé, même si leur financement public a beaucoup décru depuis quelques années ; enfin, ce qui vient au premier plan aujourd'hui, dans le passage à l'acte sur la réforme des retraites, est la mise en place des dispositifs de départ en retraite à taux plein pour les salariés ayant débuté très tôt leur vie professionnelle à 14, 15 ou 16 ans, démarche foncièrement équitable, mais dont la présentation éclipse momentanément la perspective générale d'un allongement des carrières professionnelles.

**Nous avons été frappé, à l'occasion des contacts pris pour cette mission, par le faible degré d'actualité de cette problématique dans la hiérarchie des priorités**

**de l'heure et par le caractère très embryonnaire des réflexions sur les instruments de cette nouvelle approche de gestion de la vie professionnelle**, au-delà des mêmes exemples fréquemment cités de quelques grandes entreprises. Nous avons même parfois été choqué par la persistance en 2003 de certaines pratiques d'exclusion rapportées par des témoignages, à l'image de cette organisme de formation indiquant en toutes lettres sur sa brochure : « formation réservée aux moins de 45 ans ».

**Il faudra bien pourtant concevoir dans les années à venir des modalités qui permettront aux personnes abordant le dernier tiers de leur carrière de pouvoir, d'ici 2010/2012, choisir s'ils le souhaitent de prolonger leur vie professionnelle** et le cas échéant d'utiliser le mécanisme de surcote de 3 % du montant de retraite par année de travail au-delà de 60 ans et de la durée nécessaire pour bénéficier du taux plein, en vue d'obtenir un niveau de pensions de retraite proche de celui auquel accèdent les retraités d'aujourd'hui. Et gageons que cette question d'arbitrage individuel commencera à être posée beaucoup plus souvent lorsque le droit à l'information des assurés prévu par l'article 10 de la loi du 21 août 2003, entrera en application, notamment vers 2006, quand tous les assurés pourront disposer d'un bilan complet de leurs droits à la retraite intégrant les régimes de bases et les régimes complémentaires, ainsi que d'une estimation de leur future pension.

C'est pourquoi nous pensons que, sans précipiter les choses, dans un domaine où les constructions ne peuvent être que progressives, comme le montrent les meilleurs exemples étrangers Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark, Suède(8), **il faut commencer à poser des jalons en soutenant les expérimentations et en favorisant leur discussion collective.**

**Cette approche, déjà présente dans le dernier plan national d'action pour l'emploi français, doit porter non seulement sur l'évolution des politiques internes des entreprises, mais aussi sur les formes d'intervention sur le marché du travail.** En effet, il est clair que même après une transformation des politiques internes de gestion des carrières qui se dessine à peine aujourd'hui dans quelques entreprises, il ne sera pas toujours possible d'assurer une continuité de carrière dans la même entreprise moyennant une reconfiguration de l'organisation du travail, une adaptation des postes, un aménagement des conditions et des horaires de travail et une réintégration des salariés de 45 ans et plus dans le champ de vision des politiques de formation.

Il faudra dans certains cas que les services de l'emploi soient en mesure, de façon plus ou moins forte selon la qualité et la régularité des efforts déployés auparavant dans l'entreprise, de donner un maximum d'atouts aux salariés pour trouver la voie d'une deuxième partie de carrière. Cela impliquera la conception et la mise en place, non pas à notre sens de structures dédiées aux personnes concernées, ce qui risquerait de les enclaver dans un segment particulier du marché du travail, voire de les stigmatiser, mais de formes de services articulant plusieurs gammes de prestations : évaluations des compétences professionnelles, validation des acquis de l'expérience, développement de pédagogies de formations adaptées aux caractéristiques propres des salariés en milieu de vie, exploitation maximale des « aires de mobilité » possibles compte tenu du passé professionnel de la personne, mais aussi sans doute des données sur les situations et les conditions concrètes de travail, ce qui supposera un enrichissement des répertoires des métiers actuels ou leur croisement avec d'autres sources de données ...

**La mise au point d'une telle ingénierie de services contribuant à la politique de gestion équilibrée des âges doit à nos yeux constituer un des axes principaux de construction sur l'évolution des services**, donc trouver une traduction suffisamment forte dans le texte du contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE comme dans les orientations stratégiques que l'Etat devra en tout état de cause assigner à l'AFPA dans les mois à venir. Elle pourrait aussi, dans l'avenir, donner lieu à des collaborations entre le service public de l'emploi et des opérateurs privés qui viendraient à se positionner sur un métier de placement des personnes de cette tranche d'âge, à condition d'éviter le travers d'une segmentation qui l'isolerait du reste du marché du travail.

## **II.2. LA PERSPECTIVE D'UN DEVELOPPEMENT DE LA CONCURRENCE SUR LE PLACEMENT EST PORTEUSE D'ENJEUX DE MAITRISE PUBLIQUE : LE « BON USAGE » ET LA REGULATION DU MARCHE.**

*II.2.1. L'officialisation de l'ouverture à la concurrence : une remise en ordre juridique qui est de nature à favoriser le déploiement de nouvelles stratégies et initiatives.*

Notre lettre de mission fait référence à la « perspective d'une ouverture du marché du placement qui mettra fin à un monopole, en pratique inappliqué ». Cette perspective s'est concrétisée dans l'intervalle par la préparation de dispositions modifiant le code du travail, dont la présentation au Parlement a été suspendue dans l'attente

notamment des réflexions et propositions de portée plus générale qui sont attendues de notre rapport.

Cette formulation de la lettre de mission pointait une réalité bien connue non seulement des analystes du marché du travail, mais aussi de tous ceux qui vivent quotidiennement son fonctionnement : **le placement est ouvert de longue date à certaines formes de concurrence, soit dans le cadre des textes en vigueur, soit en marge de ces textes.**

Dès l'origine des dispositions sur le monopole, qui remontent à une ordonnance de 1945, la prohibition des bureaux de placement payant et l'extinction des bureaux de placement gratuits, au profit du service public de placement, s'est accompagné d'une **exception pour la publicité des insertions d'offres et de demandes d'emploi dans la presse**, et d'une exemption pour les « professions domestiques » et les catégories d'offres ou de demandes d'emploi déterminées par voies réglementaires. Une exemption a été accordée aux entreprises de travail temporaire pour la publicité des offres d'emploi correspondantes aux missions qu'elles proposent, après que la profession de l'intérim eut trouvé un cadre légal.

Plus récemment, l'ordonnance du 20 décembre 1986 a ouvert la **possibilité d'une participation aux services publics du placement** d'établissements publics, d'organismes gérés paritairement par les organisations syndicales d'employeurs et de salariés et des associations, à condition qu'ils aient passé convention avec l'Agence nationale pour l'emploi et que dans certains cas, ils aient été agréés par l'Etat. La possibilité était également donnée aux « employeurs ou groupes d'employeurs qui entreprennent des actions de reclassement en faveur de leur personnel » « d'effectuer des opérations de placement durant ces actions »

Cette ouverture n'eut que des suites modestes jusqu'au milieu des années 1990 avant que la loi quinquennale ne développe le schéma de la coopération entre l'ANPE et les structures d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, et que le mouvement de territorialisation des interventions publiques n'engendre un certain essor des coopérations entre l'ANPE et les collectivités locales. A partir de 2001, la mise en œuvre du PARE/PAP donna une nouvelle dimension au mécanisme de participation d'autres structures que l'ANPE à la fonction de placement dans le cadre de la co-traitance entre l'Agence et les

structures spécialisées (missions locales/PAIO, APEC, réseau des CAP Emploi fédérés par l'AGEFIPH). En outre, un arrêté ministériel du 10 octobre 2001 a approuvé le cahier des charges des conventions à fins de placements passé entre l'ANPE et ses correspondants.

En toute rigueur et selon la loi en vigueur, relève du placement, activité dont l'exercice en dehors des exceptions évoquées ci-dessus est prohibée ou pénalement sanctionnée « toute activité consistant à servir d'intermédiaire, sous quelque forme que ce soit, entre personnes appelées à se lier par une relation de travail les plaçant dans un lien de subordination l'une par rapport à l'autre (...) ». **Prise au pied de la lettre, une telle définition aurait pu conduire à empêcher le développement de toute activité de conseil en recrutement ou de « chasseur de tête »**. On sait qu'il n'en a rien été et que de telles structures sont apparues et ont parfois prospéré de longue date sans encourir les foudres de la sanction pénale, sans doute parce que, comme le relevait dès 1990 un des meilleurs juristes en la matière(1), l'utilité et la légitimité de leurs activités n'étaient pas véritablement contestées, mais peut-être aussi parce que le service public de placement n'avait ni les moyens ni la légitimité nécessaires pour revendiquer le bénéfice d'une stricte application des termes de son « monopole » sur un marché du travail externe où il ne parvenait à capter qu'un faible part des flux d'offres et de recrutements.

D'autres types de **prestataires très spécialisés** avaient été considérés à juste titre par l'administration du travail comme n'exerçant pas à proprement parler une activité d'intermédiation, à l'image des sociétés qui se bornaient à effectuer des analyses graphologiques ou des tests psycho-techniques à des personnes pour le compte d'une entreprise assurant elle-même la diffusion de l'offre et la sélection des candidats

Plus récemment, **certaines activités d'entreprises de travail temporaire** ont « tangenté » de très près la fonction de placement, notamment dans le cas, qui semble répandu en pratique, ou la mission d'intérim, sous le couvert du cadre juridique de la relation triangulaire, vise dès l'origine explicitement à opérer un recrutement plus pérenne, la durée de la mission servant alors de période d'essai.

Dans ce contexte d'une large ouverture de fait de l'activité de placement, par opposition à un monopole théorique qui n'est plus du tout revendiqué par les responsables de l'ANPE et qui a même cessé de longue date d'être présent dans les références

culturelles majeures de l'établissement, la consécration juridique qu'entraînera l'abrogation des dispositions sur le monopole et sur l'obligation, tombée en désuétude, de communiquer à l'Agence les offres d'emploi, ne peut pas faire figure de bouleversement ni d'épouvantail.

La France rejoindra ainsi la grande majorité des pays de l'union qui ont fait disparaître les restrictions héritées généralement de la période de reconstruction de l'après-guerre, pour la plupart dans le courant des années 90.

Elle sera ainsi en mesure de ratifier, à la suite de plusieurs de ses partenaires (Finlande, Italie, Espagne, Pays-Bas, Autriche, Portugal) la nouvelle convention n°181 de l'OIT qui reconnaît le rôle des «**agences d'emploi privées**» sur le marché du travail, moyennant un certain nombre de garanties, à préciser par le droit des Etats parties à la convention, relatives aux conditions d'exercice de ces activités, à la protection des travailleurs, notamment contre les discriminations, ou encore aux obligations d'information sur leurs activités et aux conditions propres à promouvoir leur coopération avec les services public de l'emploi. La convention affirme en outre le principe de gratuité des prestations pour les travailleurs.

On notera que cette nouvelle notion d'agences privées d'emploi, qui a désormais droit de cité à l'échelon international, amalgame deux notions qui étaient et demeurent distinctes dans le droit français, celle de placement stricto sensu, dans laquelle l'intermédiaire n'est pas lui-même l'employeur de la personne, et celle de travail temporaire ou intérimaire, dans laquelle est constituée une relation triangulaire entre l'entreprise de travail temporaire, l'entreprise utilisatrice et le salarié que la première met à la disposition de la seconde pour les besoins d'une mission et dans des cas limitativement énumérés par le code du travail.

On aurait toutefois tort de tenir cette perspective de modification législative pour un ajustement sans conséquence, voire un «non-événement»

D'une part en effet, et au delà de l'effet de sécurisation de certaines activités existantes qui étaient juridiquement précaires, l'abrogation de dispositions peu appliquées ou même tombées en désuétude n'est pas nécessairement sans conséquence pratique si elle est perçue comme un signal de nature à libérer des initiatives ou des stratégies qui

étaient auparavant bridées par la persistance du cadre juridique ancien. En d'autres termes, **ce qui est simplement toléré ne va pas toujours aussi loin que ce qui est clairement légitimé.**

D'autre part, et bien entendu, le contenu même des dispositions substituées au cadre ancien peut-être porteur de plus ou moins d'incitation à des initiatives privées et de plus ou moins de précision quant à leur articulation avec le dispositif public de placement. A cet égard, les pays européens qui ont modernisé leur législation sur le placement ont fait des **choix contrastés, allant d'une libéralisation totale sans aucune restriction** ni procédure de régulation administrative (Danemark, Pays-Bas) **à une ouverture très contrôlée** subordonnant l'exercice des activités de placement à un agrément par l'opérateur public, à des obligations d'information et de contrôle financier, et à une obligation de collaborer avec l'opérateur public(Espagne).

Comme on peut s'en douter, ces différences de degré et de modalités d'ouverture se sont traduites dans les rythmes fort différents de développement des activités privées : c'est ainsi qu'au Danemark, la libéralisation a engendré entre 1992 et 2003 une multiplication par 8 du nombre des seules sociétés d'intérim, et aux Pays-Bas, le nombre d'acteurs privés intervenant sur le marché du reclassement professionnel des chômeurs a grimpé jusqu'à plus de sept cents durant la décennie 90 avant de retomber à moins de cent depuis du fait de la quasi-récession selon les indications recueillies lors du déplacement effectué dans le cadre de cette mission.

## *II.2.2. Le « bon usage » du marché.*

### II.2.2.1. La nécessité d'un pilotage par la politique publique.

L'analyse des quelques exemples les plus significatifs de pays étrangers parmi les plus actifs dans la modernisation récente de leur système d'intervention sur le marché du travail est riche d'enseignements. Tout en renvoyant pour plus de précisions aux annexes qui leurs sont consacrées, nous soulignerons ici que dans aucun de ces pays, l'abrogation des dispositions anciennes sur le monopole du service public de placement et l'essor des interventions privées n'ont signifié une abdication de la politique publique. **Bien au contraire, ce qui frappe, dans ces expériences, c'est la volonté d'inscrire l'apport attendu des initiatives privées dans le cadre d'une véritable stratégie publique d'animation du marché du travail, ambitieuse, tournée vers le retour à l'emploi et souvent assortie d'importants moyens.**

L'existence de cette volonté de pilotage public est flagrante dans les trois cas qui sont spécifiquement étudiés par les annexes, à savoir ceux des Pays-Bas, du Royaume-Uni et de l'Allemagne, mais elle vaut également pour un pays aussi éloigné de nos références habituelles que l'Australie, et elle se dessine aussi dans des pays comme la Norvège et le Danemark, qui manifestent un intérêt soutenu pour l'approche développée aux Pays-Bas et sont en passe de s'en inspirer. Elle trouve une traduction dans les documents des services de la commission, qui caractérisent l'évolution des relations entre les services publics de l'emploi et les agences privées pour l'emploi comme le développement progressif d'un « marché mixte ».

Ce pilotage implique tout d'abord que **ce sont les pouvoirs publics nationaux**, c'est à dire dans les pays concernés les gouvernements rendant compte régulièrement au Parlement, **qui tracent les contours du système et répartissent les rôles entre les différents acteurs publics et privés**. Les autorités hollandaises, par exemple, revendiquent très explicitement cette prérogative générale d'organisation, et l'ont d'ailleurs exercée avec une exceptionnelle vigueur puisqu'elles ont choisi de restructurer l'ensemble de leur système en réintégrant dans la sphère de la gouvernance de l'Etat les fonctions de distribution des allocations de chômage et d'invalidité, auparavant contrôlées par les partenaires sociaux. Elles ont également décidé que les nouveaux organismes publics autonomes chargés de l'indemnisation, et désormais placés sous leur tutelle, ne pourraient assurer eux-mêmes les tâches de reclassement professionnel des demandeurs d'emploi. Ce principe s'applique pour toutes les personnes qui n'ont pas été jugées autonomes lors d'une évaluation initiale de leur distance à l'emploi par un organisme public sous tutelle du ministère des affaires sociales et de l'emploi qui a développé, pour ce faire, des techniques dites de « profilage ».

L'existence d'un **pilotage public** se matérialise ensuite par la fixation aux acteurs publics, puis par ces derniers aux acteurs privés dont ils utilisent les services, **d'objectifs opérationnels**. Pour les responsables des entités autonomes, la sanction associée à ces objectifs est la responsabilité de leur direction générale devant le ministre qui les désigne. Pour les prestataires privés, les objectifs sont articulés avec un système de rémunération qui cherche à les inciter à reclasser le plus possible de personnes dans des emplois ayant une durée significative, en l'espèce, d'au moins six mois.

Enfin, le dispositif dans son ensemble donne lieu à un **suivi régulier** par la commission permanente des affaires sociales du Parlement qui auditionne deux fois par an le ministre, et reçoit communication du rapport annuel établi par l'inspection générale pour le travail et les revenus, sur le fonctionnement du système et la réalisation de la quinzaine d'objectifs de résultats qui ont été fixés.

**Cette démarche repose donc sur une véritable volonté de maîtrise publique fondée sur le triptyque conception générale/fixation d'objectifs/évaluation régulière jusqu'au niveau du Parlement.** On se tromperait donc lourdement en y voyant un désinvestissement de l'Etat dans la politique d'intervention sur le marché du travail, quand bien même il s'agit d'un Etat qui pilote mais qui entend en revanche opérer de moins en moins lui-même dans le domaine des activités de reclassement professionnel.

#### II.2.2.2. Des marges importantes d'adaptation à chaque situation nationale.

Si l'on peut déceler dans les principales expériences décrites en annexe des éléments communs de démarches, on y lit aussi des différences très notables de modalités qui découlent en particulier des caractéristiques propres de chaque marché du travail national, de l'histoire sociale et institutionnelle du pays concerné et aussi dans une certaine mesure, de la perception de la plus ou moins grande déficience de l'organisation en vigueur avant les réformes récentes. Sur ce dernier point il faut relever que l'ampleur du bouleversement institutionnel opéré récemment par les autorités hollandaises n'aurait sûrement pas été concevable sans le concours de deux facteurs essentiels : d'une part la perception largement répandue au milieu des années 1990 d'une mauvaise gestion, voire d'une dérive des systèmes d'allocations chômage et invalidité et des systèmes d'assistance ; d'autre part, les contingences purement politiques au sein de la nouvelle coalition gouvernementale hollandaise qui ont conduit à un compromis sur le champ de la privatisation entre ses différentes composantes.

**Les marges de différenciation nationale concernent en premier lieu la répartition même des fonctions au sein du système.**

D'une part, s'agissant du **couple placement/indemnisation**, les pays où il était déjà assuré au sein d'un même organisme, comme l'Allemagne, conservent cette intégration réputée bénéfique, alors que les pays où ces deux aspects étaient gérés par

des institutions différentes, peuvent choisir, comme au Pays-Bas ou en Angleterre, de conserver des organismes juridiquement distincts au niveau national tout en organisant le regroupement progressif des unités locales (jobcentres plus au Royaume-Uni, plateformes communes aux Pays-Bas).

D'autre part, s'agissant des services d'orientation et d'appui au reclassement, **les choix nationaux peuvent laisser une place plus ou moins grande à l'accomplissement direct de prestations par des structures publiques** : c'est ainsi qu'au Royaume-Uni, le service public de l'emploi continue à assurer lui-même la mise en œuvre des grands programmes publics d'aide au retour à l'emploi dans la plupart des zones, alors qu'au Pays-Bas l'ancien organisme public de l'emploi a été transformé en une société de droit commun, la nouvelle agence de regroupement des centres pour l'emploi et le revenu ne s'occupant elle-même que des demandeurs d'emploi qu'elle juge autonomes, et adressent les autres à l'agence chargée de commanditer l'aide au reclassement professionnel et de verser les allocations, après avoir émis un « avis de reclassement » et établi le dossier de prise en charge financière de la personne.

**Les choix peuvent ensuite être très variables en ce qui concerne les modalités de recours à des prestataires privés pour l'aide au placement.** S'agissant de la **procédure de sélection**, l'appel d'offres est la méthode la plus répandue, mais il arrive qu'une part soit laissée à des marchés négociés, notamment pour ne pas défavoriser de petits opérateurs qui n'ont pas une taille critique pour rivaliser financièrement avec de plus grandes sociétés, mais qui peuvent apporter des innovations, par exemple pour des catégories particulières de demandeurs d'emploi. S'agissant des **catégories d'opérateurs**, les dosages nationaux peuvent faire une part plus ou moins grande aux acteurs purement privés à but lucratif, aux entités privés à but non lucratif ou à des structures liées à des collectivités publiques. S'agissant des **types de prestations** demandées aux opérateurs, il peut s'agir de sous-traiter un programme public déjà bien spécifié, de confier la responsabilité du reclassement des chômeurs de longue durée sur des zones déterminées à des opérateurs en leur laissant le choix des moyens, ou encore de leur confier le suivi de groupes de personnes dans le cadre d'équipes d'aide au reclassement. Dans certains cas, comme en Australie ou en Allemagne depuis la loi de 2002, le demandeur d'emploi peut recevoir un « bon de placement » qu'il peut utiliser, en dehors de toute notion de zonage géographique ou d'équipe, pour en choisir un prestataire qui va s'occuper de lui, ce choix pouvant être totalement libre, ou guidé par le

dialogue avec un conseiller référent au sein du service public de l'emploi. Enfin, peuvent être retenues des formules d'intérim spécialisées à l'image des agences de service en personnel allemandes, chargées par l'office public d'employer des demandeurs d'emploi dans le cadre de contrats à durée déterminé et de les mettre à disposition des entreprises pour des missions de travail temporaire.

**La diversité nationale peut se loger aussi dans le choix des modalités de rémunérations des prestataires, qui donne lieu nécessairement à des tâtonnements parce qu'il doit naviguer entre de multiples écueils.** Il s'agit en effet d'inciter les opérateurs à reclasser le plus rapidement possible les demandeurs d'emploi, mais aussi de pousser à des embauches qui ne soient pas trop éphémères, et d'éviter la pratique de l'écrémage, consistant pour les opérateurs, soit à refuser d'emblée de s'occuper de certains demandeurs d'emploi (comportement assez facile à contrecarrer en leur imposant d'accepter toute personne qui leur est envoyée) soit et de façon plus subtile, à lever le pied en cours de route pour une fraction minoritaire des personnes suivies qui leur paraissent avoir trop peu de chances de se reclasser ou bien dont le placement nécessiterait des investissements préalables trop lourds. En pratique, les systèmes de rémunérations retenus conjuguent généralement une partie forfaitaire et une partie dépendant des placements constatés, suivant des formules qui peuvent devenir très sophistiquées au fil du temps, pour trouver les meilleurs incitations tout en tenant compte du degré de difficulté de la tâche selon que les personnes envoyées à l'opérateur ont une distance à l'emploi plus ou moins forte.

Au-delà de tous ces paramètres sur lesquels les choix nationaux peuvent jouer, **on constate de manière générale que certaines fonctions ne sont pas complètement transférées aux opérateurs privés** : il en est ainsi du contrôle de la recherche d'emploi pour lequel l'organisme public maître d'ouvrage reste compétent, à charge pour l'opérateur privé de lui signaler le cas échéant les anomalies qu'il estime déceler dans le comportement des personnes ; il en va le plus souvent de même pour le versement proprement dit des allocations.

**De manière générale, l'observation des expériences étrangères les plus récentes souligne que si la prestation privée préexiste à l'abrogation des dispositions relatives au monopole, celle-ci renforce la nécessité de développer du**

**côté des commanditaires publics une robuste capacité de pilotage et d'évaluation du recours aux prestataires.**

**Il s'agit notamment de construire ou d'étayer une ingénierie de la commande publique**, englobant la définition des cahiers des charges des prestataires -afin de leur assigner des objectifs explicites et vérifiables-, la fixation et l'ajustement en fonction de l'expérience des modalités de leur rémunération-en particulier pour les inciter à obtenir des résultats durables en termes d'insertion-, le suivi et l'évaluation de leurs interventions-en vue non seulement d'apprécier leur efficacité et leur efficience mais aussi de prendre en compte les innovations opérationnelles qu'elles peuvent engendrer et si possible d'établir des comparaisons avec l'accomplissement de prestations analogues « en régie », par le service de l'emploi lui-même, afin de trouver le meilleur dosage dans le recours aux prestataires privés.

Si l'ANPE et les services déconcentrés du Ministère ont déjà une certaine expérience en la matière, la levée des restrictions juridiques à l'ouverture du marché appelle une attention renouvelée à la construction de cette ingénierie, d'autant plus que certaines questions, comme le choix des modalités de rémunération ou l'évaluation des performances comparées des prestataires privés et des services de l'emploi, posent des difficultés méthodologiques coriaces. **Elle impliquera un travail commun d'instrumentation et sans doute de formation au niveau central, associant l'ANPE et l'UNEDIC, et prenant en compte les attentes que le Ministère peut légitimement formuler**, notamment pour la production d'informations nécessaires à une évaluation globale du dispositif.

### *II.2.3. La nécessaire régulation des pratiques.*

II.2.3.1. Un fort particularisme du marché du travail qui appelle un effort de régulation.

L'exigence de régulation s'est imposée dans la période contemporaine pour tous les processus de développement de la concurrence dans des secteurs anciennement voués au monopole, comme les grands services publics de l'électricité, du gaz ou des télécommunications. Elle a conduit à mettre en place des mécanismes, voire des organismes, permettant d'accompagner le développement d'une concurrence en veillant à ce qu'elle se développe progressivement sur des bases équilibrées, favorables au consommateur et compatibles avec les impératifs d'intérêt public qui avaient contribué à justifier l'organisation antérieure, au même titre que des

facteurs plus économiques comme l'ampleur des investissements nécessaires ou l'existence de rendements croissants et d'effets externes. L'ouverture à la concurrence s'est d'ailleurs en général accompagnée de la définition par la loi d'une notion de service universel pour assurer à tous les usagers devenus consommateurs l'accès à un niveau minimum garanti de services à un coût abordable.

Incidentement, cette approche ne nous paraît pas sans pertinence dans le **débat actuel sur l'éventualité de prestations payantes de l'ANPE vis-à-vis des entreprises.**

Certes, le principe -même de la tarification de certaines prestations ne se heurte pas selon nous à des obstacles insurmontables, ni sur le plan juridique- dès lors que les prestations payantes seraient fournies dans un cadre suffisamment clair et identifié -ni sur le plan de l'équité- car des prestations impliquant un lourd investissement en temps opérationnel et en moyens logistiques de la part de l'Agence, et épargnant à l'entreprise concernée des coûts de gestion internes, par exemple d'évaluation et de sélection des demandeurs d'emploi, doivent pouvoir trouver une contrepartie, faute de quoi la satisfaction d'un besoin très particulier d'une entreprise sera obtenue en pratique, à moyens constants de l'Agence, au détriment de la qualité du service offert à la généralité des entreprises de la même zone, voire aux demandeurs d'emploi-.

Mais mettre en place un mécanisme de prestations payantes implique logiquement, à nos yeux, de **pouvoir spécifier de façon claire le niveau du service « de base » garanti à toute entreprise**, faute de quoi les prestations payantes pourraient être mises en œuvre dans des conditions floues voire arbitraires.

Il va de soi que **par rapport à la problématique désormais classique de régulation, le marché du travail représente à la fois un enjeu très particulier et très crucial. Il ne s'agit pas à l'évidence d'un marché comme les autres**, à la fois parce que son caractère transversal le met en relation avec tous les secteurs de l'activité économique et donc avec tous les marchés de biens, mais aussi parce qu'il concerne la ressource humaine, parce qu'il met en jeu des prestations fondées sur la relation entre des institutions privées et publiques avec des personnes connaissant une situation difficile et pouvant être vulnérables, et en définitive parce que son fonctionnement est par excellence la résultante d'arbitrages fondés de façon plus ou moins explicite sur les préférences collectives d'une société. Citant à cet égard Robert SOLOW, Edmond MALINVAUD soulignait encore récemment cet originalité irréductible du marché du travail, qui est en fait une institution sociale et dont les structures doivent être soumises à un arbitrage(2).

Sous cet angle, la banalisation et l'essor des initiatives privées qu'engendre l'ouverture officielle du marché du placement, comme le montrent les exemples étrangers, doivent conduire à **être attentif et vigilant en ce qui concerne le respect des exigences de protection des personnes, particulièrement pressantes dans ce domaine, compte tenu de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouvent les chômeurs et surtout les chômeurs de longue durée.**

Il s'agit d'éviter, et le cas échéant d'enrayer, des dérives plus ou moins graves dont les principales victimes pourraient être les personnes à la recherche d'un emploi même si certaines d'entre elles pourraient aussi porter préjudice au bon usage des deniers publics. Sans chercher à les hiérarchiser nous mentionnerons par exemple les discriminations dans la formulation des offres d'emploi ou dans l'accès même à un service de placement offert par un opérateur ; la diffusion par tous moyens, y compris sur des sites internet, d'offres d'emploi trompeuses ou mensongères ; la pratique de services de placement rendus payants pour le demandeur d'emploi ; l'utilisation éventuellement abusive d'informations nominatives collectées par des opérateurs privés pour les besoins de leur activité ; la pratique déjà décrite de l'écémage conduisant sur la base d'un calcul économique à relâcher l'effort pour la fraction de demandeurs d'emploi le plus en difficulté.

Dans tout ce qui vient d'être cité **il est question en filigrane de déontologie ou carrément d'ordre public.** Mais le foisonnement d'initiatives, que peut produire le signal d'une ouverture concurrentielle totale, soulève **aussi des enjeux de qualité des prestations qui renvoient à des exigences de méthodologie et d'évaluation** : il s'agit de mesurer l'efficacité en terme de résultats des actions confiées à des opérateurs, afin de pouvoir orienter en toute connaissance de cause la commande publique ; il s'agit aussi de garantir un développement de la qualité des actes d'orientation initiale (« profilage ») qui peuvent exercer une influence déterminante sur le sort du demandeur d'emploi en le plaçant dans telle ou telle filière de service ; il s'agit encore de faire monter en régime la capacité d'évaluer la qualité de certaines prestations, par exemple de bilans d'évaluation et bien entendu de formation, lorsqu'une partie seulement de la chaîne est sous-traitée ; il s'agit tout bonnement, et avant toute chose, de veiller à la fiabilité des données sur les offres et les placements dans un univers de services de plus en plus diversifié où les modes de diffusion et d'accès aux offres se multiplient et où les placements peuvent s'opérer par des canaux de plus en plus divers.

### II.2.3.2. La nécessité de mettre en place une fonction de veille et d'évaluation.

Les enjeux de protection que nous venons d'évoquer, qu'ils relèvent de la loi pénale, de la déontologie ou de la méthodologie, ne naissent pas du jour au lendemain avec la levée du monopole encore inscrite dans les textes. Ils préexistent à cette adaptation légale, à la fois parce que des activités et des filières d'aide au recrutement ne passant pas par le service public de placement sont apparues de longues dates, mais aussi parce que beaucoup des impératifs mentionnés à l'instant s'imposent aux opérateurs publics eux-mêmes, dans leur activité propre, où dans leurs rapports avec les opérateurs privés auxquels ils sous-traitent déjà certains maillons de la chaîne d'aide au retour à l'emploi .

**Les services de l'emploi font en effet d'ores et déjà appel, et dans des proportions qui ne sont plus négligeables, à des prestataires extérieurs pour des tâches opérationnelles relevant de l'intervention sur le marché du travail.** Il peut s'agir selon les cas de sous-traiter des actions particulières -comme les prestations d'évaluation ou les actions de formation, ou bien de confier une responsabilité plus large à un prestataire- par exemple le reclassement de salariés touchés par une opération de restructuration ou l'accompagnement professionnel et le suivi social de demandeurs d'emploi connaissant des difficultés lourdes-, voire de faire du prestataire un véritable partenaire en lui confiant une fonction au long cours- à l'image des structures d'insertion par l'économie ou des associations spécialisées dans le suivi de travailleurs handicapés-. Ces prestataires peuvent être soit des structures sans but lucratif -associations à caractère social ou à vocation formatrice –ou des entreprises– organismes de formation, cabinets spécialisés dans le recrutement ou le reclassement, entreprises de travail temporaire-.

Les travaux entrepris depuis deux ans sous l'égide du Commissariat général du Plan sur le thème du recours à des opérateurs externes en matière de politique de l'emploi, dans le cadre de l'instance d'évaluation présidée par Dominique BALMARY, ont analysé de façon approfondie les modalités de ce recours existant aux opérateurs privés et les problèmes qu'il soulève.

**Nous pensons que la perspective de la levée de toute restriction juridique aux activités d'intermédiation privée impose de mettre en place, au moins pour les quelques années à venir, un mécanisme de veille et d'évaluation spécifique.**

Certes des aspects particuliers peuvent être appréhendés par les institutions publiques existantes dans l'exercice de leurs compétences. C'est ainsi par exemple que les offres discriminatoires peuvent être traquées par les agents du service public de l'emploi ou les représentants du personnel et signalées à l'inspection du travail qui est habilitée à constater les infractions, et pourrait, le cas échéant, faire de même pour la diffusion d'offres mensongères ou bien d'éventuelles pratiques de placements payants pour des demandeurs d'emploi ; de même, des obligations d'informations imposées aux personnes fournissant des services de placement peuvent contribuer à la résolution du surcroît de difficultés statistiques pour la mesure d'un certain nombre de données ; et l'usage abusif d'informations nominatives pourrait trouver une sanction dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi informatique et libertés ...

En outre, un effort d'auto-régulation de la part des professionnels du secteur privé peut apporter une utile contribution, comme le montre sur la longue période l'évolution du secteur de l'intérim. Il semble d'ailleurs que les sociétés de reclassement qui interviennent dans le cadre de la mise en œuvre des plans sociaux aient engagé une réflexion en vue d'établir une charte de qualité pour étager leurs interventions.

Pour utiles qu'elles soient, ces approches resteront partielles et ne permettront pas de développer une vision d'ensemble sur le fonctionnement du marché du travail. Elles ne permettent d'appréhender que certaines des pratiques qu'il s'agit de suivre, et surtout **elles risquent de ne pas faire progresser la démarche systématique d'évaluation qui s'impose dans une activité où les fonctions de donneur d'ordres et celles d'opérateur tendent à se différencier de plus en plus nettement.**

Certains pays, comme l'Espagne, ont entendu traiter cette question en confiant à l'opérateur public lui-même un rôle de veille et de régulation. Nous ne sommes pas partisans d'un tel choix, qui nous semble mettre l'organisme public en situation d'être juge et partie, même si nous croyons beaucoup à l'importance du rôle qu'il peut jouer à la fois comme référent pour la qualité des méthodologies de services, et comme orientateur par le biais du cahier des charges qu'il assigne à ses partenaires privés.

Nous ne préconisons pas davantage la mise en place d'une nouvelle institution qui s'apparenterait aux autorités indépendantes, à la fois pour ne pas introduire un facteur

supplémentaire de complexité dans un dispositif institutionnel qui n'en n'a pas besoin, mais aussi parce que nous pensons que cette fonction de veille et d'évaluation n'exige pas véritablement un organisme doté du pouvoir de prendre des décisions individuelles, dès lors du moins que l'on écarte, comme le faisaient les dispositions annoncées au début du mois d'octobre, et à notre avis à juste titre, un agrément ou une autorisation préalable des nouveaux entrants sur le marché du placement.

**Notre préférence va donc à une instance légère, qui pourrait être dénommée « Comité d'observation et d'évaluation du marché du travail ».**

Composée de quelques personnalités qualifiées de renom, et dotée d'une capacité d'évaluation indépendante par la disposition d'un budget d'études, cette instance pourrait jouer un rôle de veille sur les pratiques et de suivi du développement des démarches de qualité. Elle pourrait également jouer un rôle d'évaluation des modes de coopération et de complémentarité établis entre les organismes publics et les prestataires privés. Au-delà, et comme nous le soulignerons dans la suite de ce rapport, elle pourrait développer, dans le cadre de prises de position particulières et de son rapport annuel, une vision globale de l'efficacité et de l'efficience du système d'intervention publique sur le marché du travail.

Concrètement, la première tâche de ce comité, s'il était mis en place d'ici le printemps 2004, serait d'établir pour la fin 2004 ou le début de l'année 2005 une évaluation approfondie et contradictoire du PARE/PAP, intégrant l'ensemble des matériaux disponibles, et notamment les travaux entrepris par l'IGAS. Cette évaluation serait susceptible d'éclairer les échanges entre les partenaires sociaux et l'Etat puis la renégociation en 2005 de la convention d'assurance chômage.

**Cette expertise contribuerait à nourrir et à éclairer les échanges stratégiques réguliers que nous estimons indispensables entre l'Etat, les partenaires sociaux et les régions, ainsi que l'évaluation d'ensemble qui incombe légitimement à la représentation nationale.**

Les enjeux du fonctionnement du système d'intervention sur le marché du travail sont tels en effet, du point de vue de la société, de l'économie et des finances publiques, qu'une supervision régulière par le Parlement s'impose. S'il appartient au Parlement lui-

même d'en apprécier l'opportunité, et de définir ses modalités, nous pensons qu'elle gagnerait en tout état de cause à associer l'Assemblée nationale et le Sénat compte tenu des interactions de plus en plus fortes entre la politique publique nationale et les stratégies des collectivités territoriales dans ce domaine. Peut-être pourrait-elle, dans cet esprit, prendre la forme d'un binôme de rapporteurs spéciaux travaillant de concert et rendant compte à la commission permanente compétente, dont ils feraient partie, et qui procéderait sur la base de leurs travaux à au moins une séance annuelle d'audition des acteurs de la gouvernance des systèmes, et d'évaluation des résultats.

### **II.3. LA PLURALITE DES FINANCEURS ET DES OPERATEURS : UNE SINGULARITE FRANÇAISE DIFFICILE A RESORBER.**

#### *II.3.1. La singularité croissante du paysage français de l'intervention sur le marché du travail.*

##### II.3.1.1. Une organisation française déjà parmi les plus complexes au seuil des années 1990.

Nous avons retracé précédemment les grandes étapes de l'évolution de l'intervention publique sur le marché du travail, sous l'angle d'une part de l'organisation des services d'accueil, d'orientation et d'aide au placement des demandeurs d'emploi, d'autre part de l'évolution du système d'indemnisation.

Notre familiarité avec le système très éclaté qu'ont produit l'histoire sociale et l'histoire institutionnelle de notre pays ne doit pas nous faire perdre de vue que la complexité de ce système était déjà en décalage avec la situation moyenne de nos partenaires européens avant même que des démarches de transformation et de modernisation des services de l'emploi ne s'y développent.

Ce particularisme s'observait au moins à trois niveaux.

En premier lieu, la persistance, à l'intérieur même des mesures pour l'emploi développées par l'Etat, d'une dualité entre des dispositifs confiés à l'opérateur public et des dispositifs conservés en maîtrise d'ouvrage par les services du ministère, tranchait déjà sur la situation de la plupart de nos grands partenaires, soit que l'organisme public autonome placé sous la tutelle du ministère ait une délégation totale pour la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle (Allemagne, Espagne ...), soit que le

service public de l'emploi soit assuré en pratique par une entité très étroitement liée voire intégrée à l'administration ministérielle (cas pendant longtemps du Royaume-Uni).

En deuxième lieu, la partition existant en France entre une agence publique de placement sous la tutelle de l'Etat et financée par lui, dont la gouvernance ne donne qu'une faible place aux partenaires sociaux, et un organisme de recouvrement et de versement des allocations de chômage à gestion purement paritaire, était devenue une situation tout à fait atypique après la reprise par l'Etat hollandais du contrôle des organismes paritaire de gestion des allocations de chômage et d'invalidité. **Le modèle le plus répandu en Europe est celui de l'organisme public sous tutelle du ministère chargé du travail mais à gestion tripartite** (Allemagne, Espagne, Belgique ...). Dans la plupart des cas, cet organisme assure à la fois la mise en œuvre des dispositifs publics d'aide à l'insertion professionnelle et le versement des prestations de chômage.

Enfin, il n'était pas rare que l'opérateur public soit investi de responsabilités assez larges en matière d'orientation et de formation professionnelle (à l'image de l'INEM espagnol avec ses centres de formation, ou de l'Office Fédéral du travail allemand, ou encore du service public de l'emploi hollandais), alors qu'en France la fonction d'orientation professionnelle et de formation des demandeurs d'emploi est assurée au moins pour partie par un organisme spécifique, l'AFPA.

#### II.3.1.2. L'accentuation récente de cette singularité française.

L'écart qui existait déjà entre l'organisation française et les références étrangères s'est encore accentué, principalement sous l'effet des grandes tendances qui sous-tendent les démarches de recomposition des services de l'emploi engagés chez nos partenaires européens, mais aussi sous l'effet des évolutions récemment enregistrées en France même.

**A l'échelon européen on constate en effet la prédominance d'une approche de réforme qui tend à privilégier la cohérence entre les diverses fonctions d'indemnisation, de placement et d'aide sociale**, au nom du primat du retour à l'emploi, du constat des interactions entre ces fonctions et des vases communicants entre les diverses caisses qui les financent, mais aussi parfois de l'impératif d'une maîtrise de la croissance des dépenses collectives.

Cette approche s'appuie sur **une unité de conception de la politique publique de lutte contre le chômage**, généralement sous l'égide des autorités gouvernementales, moyennant une consultation des partenaires sociaux, mais aussi leur participation à la gestion des organismes tripartites, qui est maintenue dans les pays dotés d'une telle formule que nous avons cités au paragraphe précédent.

Elle conduit non seulement à aborder, d'une façon articulée les différents volets, mais également à regrouper concrètement l'accès aux diverses prestations qu'ils comportent dans des lieux uniques, selon des calendriers qui peuvent être échelonnés dans le temps, dans les pays où le placement et l'indemnisation n'étaient pas accessibles aux mêmes endroits ou encore dans les pays où les questions d'octroi des allocations d'aide sociale aux chômeurs étaient réglées à un autre « guichet ».

Ces grandes tendances se concrétisent selon des modalités et à des rythmes variés suivant la situation de chaque pays. Mais le mouvement est suffisamment net pour être relevé, et il fait encore davantage ressortir **l'originalité d'une situation française où l'indemnisation du chômage, les services de placement et la distribution des allocations sociales aux chômeurs relèvent d'institutions qui ont à la fois des modes de gouvernance très différents et des localisations physiques distinctes.**

En termes concrets, le demandeur d'emploi est inscrit par l'ASSEDIC qui calcule et verse son indemnité de chômage s'il a des droits, au titre de l'assurance chômage ou au titre de l'allocation de solidarité ; il est ensuite reçu par l'ANPE qui détermine avec lui un plan de retour à l'emploi, prend en charge elle-même une partie des prestations d'appui et sous-traite le reste ; il peut en outre bénéficier en tant que demandeur d'emploi d'un certain nombre de prestations locales relevant de l'aide sociale et versées ou accordées par la commune ou le département (par exemple des dégrèvements de taxes d'habitation, une prise en charge totale ou partielle de factures d'eau, de gaz et d'électricité, la gratuité ou des tarifs bonifiés pour certains services collectifs de transport, de restauration, de loisirs ou de vacances...). Ces prestations sont du ressort du centre communal d'action sociale ou du service départemental compétent. Et si la personne est bénéficiaire du RMI elle a droit à des prestations nationales légales comme l'allocation personnalisée au logement, la couverture maladie universelle et la prime pour l'emploi, et à d'autres prestations nationale extra-légales comme la prime de Noël ou la prise en charge d'une partie de ses dépenses au téléphone.

De façon plus générale, alors que l'évolution chez nos partenaires allait dans le sens de la concentration du pouvoir de conception et de pilotage du système, **le caractère polycentrique de l'organisation française s'est au contraire développé au cours des dernières années**. La montée en puissance de l'activation des dépenses d'indemnisation a conduit les partenaires sociaux à intervenir beaucoup plus fortement dans le financement des dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle et à commanditer, de leur propre chef, des actions de formation. Dans le même temps, les compétences des régions et leurs capacités de financement étaient développées en matière d'orientation et de formation. Enfin, les étapes successives de décentralisation aboutissaient à conforter la compétence et les moyens des départements en matière d'aide sociale et d'action sociale, y compris en faveur des demandeurs d'emploi, et la loi récemment adoptée par le Parlement marque sur ce point une nouvelle et importante étape avec le transfert complet de responsabilités pour le revenu minimum d'insertion sous l'angle aussi bien de l'insertion que du revenu, y compris de l'insertion en milieu marchand.

Dans une présentation trop schématique et caricaturale, on pourrait soutenir que la France fait de proche en proche exactement le contraire de ce que font ses principaux partenaires en accentuant le polycentrisme de son organisation publique au moment où beaucoup d'autres pays ont re-centralisé la conception, tout en décentralisant la mise en œuvre moyennant des partenariats territoriaux entre les échelons déconcentrés des organismes à gestion gouvernementale ou tripartite et les communes ou régions.

### *II.3.2. La pluralité des maîtres d'ouvrage paraît difficile à remettre en cause.*

#### II.3.2.1. Le coût de la complexité.

Si les cinq déplacements que nous avons effectués, dans des chefs lieu de région ou de département, nous ont donné à voir, dans l'ensemble, des acteurs locaux responsables, ouverts au dialogue avec les autres décideurs, et recherchant la bonne articulation voir la co-décision, ils nous ont aussi fait percevoir l'ampleur du **coût caché qu'engendre la complexité de notre organisation**.

En effet, l'absence d'un véritable centre de lieu de pilotage amène nécessairement des coût de transaction importants entre les diverses filières de décision qui doivent s'articuler vaille que vaille en surmontant des obstacles comme les décalages dans le temps entre les processus de décision en vigueur chez les divers acteurs, et les écarts

entre leur marge de manœuvre respective à l'échelon local. Ce « tâtonnement » s'opère moyennant des processus de transfert d'informations et des cycles de réunions qui accaparent une proportion élevée du budget temps des responsables au sein des collectivités concernées. Les réunions absorbent d'autant plus d'énergie qu'elles sont provoquées non seulement par les exigences de la coordination entre les trois principaux financeurs (Etat, Régions, ASSEDIC) mais aussi par le déploiement de démarches lancées par d'autres autorités avec la légitimité propre qui est la leur, que ce soit à l'échelon de la commune, de l'intercommunalité ou du « pays ».

La **déperdition d'énergie** résultant de cet entrelacs de compétences et de ce foisonnement d'approches territoriales ne touche pas seulement les échelons de direction. Elle concerne aussi des responsables opérationnels de terrain et les agents en contact avec le public. L'exemple le plus flagrant à cet égard est celui de la **formation des demandeurs d'emploi**. En effet, la coexistence d'au moins trois financeurs transforme trop souvent en parcours du combattant l'identification des possibilités d'accès à des stages et surtout le montage administratif et financier de solutions de formations adaptées à la situation particulière d'un demandeur d'emploi et nécessitant pour ce faire de combiner des participations des trois financeurs. Le temps consacré par des agents du service public pour l'emploi à cette gymnastique est évidemment perdu pour les tâches strictement opérationnelles d'orientation et de suivi des demandeurs d'emploi qui constituent leur vocation.

Faut-il ajouter que **les parcours individuels des personnes à l'intérieur de ce système complexe ne tiennent pas tous de la ligne droite** et relèvent même parfois plutôt du labyrinthe. Tel demandeur d'emploi relevant d'une catégorie particulière devra aller d'abord à l'ASSEDIC pour se faire inscrire, faire valoir ses droits éventuels à indemnisation, avant de se rendre à l'ANPE qui le recevra et l'adressera à un de ses co-traitants, lequel pourra lui-même le confier à un prestataire de bilan ou de formation. Tel demandeur d'emploi bénéficiaire du revenu minimum d'insertion pourra, avec un peu de malchance, naviguer entre ces divers conseillers référents au sein de l'ANPE, de la caisse d'allocations familiales, du centre communal d'action sociale ou du service social départemental du secteur, à moins qu'un accord ait été passé dans la zone concernée pour confier un rôle de coordination à la structure support d'un plan local pour l'insertion et l'emploi, elle-même dotée de conseillers référents ...

Nous pourrions allonger la liste de tels exemples, qui ne mettent pas en cause le professionnalisme et l'engagement des agents concernés, mais nous interpellent collectivement sur les méfaits de la dispersion des rôles quand elle en vient à faire oublier que le service aux personnes est la raison d'être des systèmes publics. L'accès au service devrait donc toujours être conçu d'une manière qui facilite la vie quotidienne des personnes moyennant les efforts de rapprochement nécessaire entre les institutions participant au processus d'insertion.

Une de nos interlocutrices, particulièrement dynamique et attachée au partenariat local, résumait son sentiment face à la montée de la complexité par un mot simple mais édifiant : « Stop ! ». Elle exprimait certainement ainsi une opinion répandue au sein des agents les plus confrontés aux réalités opérationnelles. Elle reflétait en définitive la première des attentes latentes des acteurs du terrain, qui serait celle **d'un moratoire sur toute mesure produisant davantage de complexité.**

#### II.3.2.2. Remettre en cause la dualité des maîtres d'ouvrage nationaux ne paraît pas envisageable

On a déjà relevé à quel point la physionomie du système de décision national est originale chez nous, en ce qu'elle fait coexister, à côté d'un Etat qui « gouverne » la définition de la politique de l'emploi et les organismes de placement et de formation des demandeurs d'emploi sans tripartisme réellement consistant, avec une sphère de l'indemnisation largement gouvernée par les partenaires sociaux au travers de la détermination sur habilitation de la loi des règles de l'assurance –chômage, sous réserve de leur agrément par l'autorité gouvernementale, et de l'administration purement paritaire des institutions du régime d'assurance-chômage.

Il serait tentant d'un strict point de vue intellectuel, et plus encore à la lumière des exemples étrangers, d'imaginer une méthode radicale de simplification à cet échelon, qui consisterait à organiser le repli en plus ou moins bon ordre d'un de ces deux acteurs, soit en réintégrant la fonction d'indemnisation dans le giron du pouvoir gouvernemental, suivant l'approche vigoureuse des autorités hollandaises, soit au contraire en confiant aux seuls partenaires sociaux la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble du système d'intervention sur le marché du travail.

Séduisant sur le papier, **ces deux schémas opposés ne semblent guère viables** en l'état de la situation française actuelle, des légitimités propres de l'Etat et des partenaires sociaux et des positions qu'ils ne manqueraient pas de susciter

a) Le scénario de retrait ou de désengagement de la puissance publique ne nous semble ni réaliste ni d'ailleurs souhaitable.

Certes, constater qu'il n'a été retenu dans aucun pays européen comparable ne clôt pas en soi le débat car après tout nous pourrions peut être avoir raison contre tout notre environnement, ou plus sérieusement avoir des motifs solides pour retenir une solution profondément originale, par exemple parce qu'elle serait largement approuvée dans notre pays et prendrait acte d'une légitimité des partenaires sociaux suffisamment forte pour que cette responsabilité cruciale puisse leur être attribuée sans que cela suscite de large controverse.

Mais les choses sont, on s'en doute, plus délicates.

Et d'abord parce que, qu'on le veuille ou non et que les pouvoirs publics nationaux eux-mêmes s'en réjouissent ou non, **l'autorité gouvernementale est considérée par l'opinion comme la responsable ultime de la politique de lutte contre le chômage** et de ses résultats, quand ce n'est pas comme la responsable immédiate que chacun songe spontanément à interpellier.

Pour dire les choses sans détours, un ministre de la République interpellé sur la montée du chômage ou sur la complexité des circuits de traitement des demandeurs d'emploi ne pourrait, sans donner le sentiment de se défaire, dévier la question en invoquant la compétence des Régions pour tel aspect de la chaîne ou les décisions de l'UNEDIC pour tel autre. Dans l'esprit du plus grand nombre de nos concitoyens qui sont fondés à ne pas s'arrêter aux subtilités des découpages d'attribution, le ministre répond du bon fonctionnement et de l'efficacité de la chaîne de la politique publique de retour à l'emploi.

Le gouvernement se trouve à cet égard vis à vis des citoyens dans une situation d'exposition « en première ligne » que l'on retrouve à l'autre bout de la chaîne territoriale chez le maire. Lui aussi doit assumer, dans le cadre du territoire de la commune, et dans

une relation de proximité qui lui interdit tout autant qu'au ministre de « botter en touche », une forme de responsabilité naturelle devant ses administrés, et ne saurait donner le sentiment de rester passif face à la montée du chômage dans sa commune ou à l'impact social d'une fermeture d'entreprise.

Cette perception est inscrite « en dur » dans la psychologie collective, et le sens commun rejoint ici en définitive l'exigence démocratique, qui veut qu'une responsabilité puisse être identifiée pour chaque grande fonction de l'action publique, et qui porte à l'attribuer au gouvernement quand il s'agit d'un sujet de préoccupation aussi fondamental pour le dynamisme et la cohésion collectifs d'un pays que le combat contre le chômage.

Cette **présomption de responsabilité du gouvernement central** n'a pas cours qu'en France. Une des meilleures analystes de l'évolution récente des services de l'emploi en Europe relevait ainsi dans un récent article(1) qu'aux Pays-Bas, « le public continue à tenir le gouvernement pour responsable des abus supposés en matière de reclassement professionnel, que les ministres aient ou non une responsabilité institutionnelle directe .Le public n'est pas préparé à accepter un transfert des ministres vers des agences publiques ou des fournisseurs privés de l'obligation de rendre compte ,au nom de raisons d'ordre administratif ».

On perçoit bien à ce stade le risque auquel s'exposerait un gouvernement central qui choisirait de transférer ou même de déléguer la conduite de la politique du marché du travail à d'autres acteurs, qu'il s'agisse des régions ou des partenaires sociaux : celui de s'être dessaisi des leviers d'action qui lui restent tout en continuant à être tenu pour comptable du fonctionnement du dispositif et de ses résultats tant devant l'opinion publique que devant la représentation nationale. Une telle situation de porte-à-faux ne serait pas des plus confortables...

Par ailleurs, le gouvernement du pays ne saurait donner l'impression de se désintéresser des enjeux de solidarité et d'égalité que comporte l'intervention sur le marché du travail, ni de s'en remettre à un autre acteur du soin de les prendre en compte. L'accentuation des inégalités de situation des catégories de personnes face à la sélectivité du marché du travail, en fonction notamment de leur niveau de qualification et de leur âge, mais aussi le creusement des disparités de situation des territoires, imposent des

approches nationales explicites et vigoureuses, frappées au coin de la légitimité de l'Etat et appuyées par des moyens conséquents de sa part.

Il nous semble au demeurant que les partenaires sociaux ne revendiquent pas vraiment une délégation totale, conscients qu'ils sont de l'existence d'enjeux dépassant le cadre de leur propre légitimité, ou bien peu désireux d'empiéter dans le domaine de la solidarité qu'ils présentent volontiers comme incombant à l'Etat et qui exige au demeurant des investissements spécifiques assez dissuasifs.

Quant aux régions, s'il s'y trouve des partisans d'un transfert complet de compétences en matière de marché du travail au nom en particulier du lien avec la compétence d'animation du développement économique et des relations entre formation et emploi, cette évolution ne nous semble pas unanimement ni même sans doute majoritairement revendiquée. De surcroît, et malgré la bonne qualité d'ensemble des relations de travail établies dans les zones visitées entre la collectivité régionale, les services de l'Etat et les partenaires sociaux, on ne peut pas affirmer selon les échos recueillis que prévaudrait sur l'ensemble du territoire un climat de coopération et d'entente, analogue à celui que nous avons senti dans certaines régions où le conseil régional a manifestement choisi de longue date la voie du travail en commun avec les autres financeurs et la recherche d'une véritable synergie des politiques sur les territoires.

Enfin, nous pensons que **toute formule de leadership par un des acteurs autre que l'Etat serait vécu comme inacceptable par le troisième** : par les partenaires sociaux au nom de la démocratie sociale et de la légitimité d'un financeur plus important, en cas de transfert aux régions, et par les conseils régionaux au nom de la légitimité des élus, en cas de transfert aux partenaires sociaux.

b) Remettre en cause le rôle décisionnaire des partenaires sociaux comme l'ont fait les autorités hollandaises, ne paraît pas aujourd'hui justifié ni souhaitable dans notre pays.

Le régime d'assurance chômage est devenu un acteur important dans le financement de la politique du marché du travail depuis la généralisation récente de la démarche d'activation, qui répond aux souhaits que l'Etat a lui-même formulés de longue date et qui trouve aujourd'hui un large soutien parmi les confédérations syndicales et

patronales même s'il reste des organisations pour contester les formes retenues en 2000 pour l'activation (CGT/FO) voire son principe même (CGT, avec des nuances).

Revenir en arrière, en soustrayant aux partenaires sociaux les leviers d'activation pour ne leur laisser que les fonctions antérieures de recouvrement des cotisations et de gestion des droits à allocations, serait une demi-mesure qui cumulerait les inconvénients : il s'agirait d'une régression pour les partenaires sociaux engagés dans cette démarche sans que l'on puisse pour autant engranger les bénéfices escomptés par les tenants d'une « nationalisation » totale de l'UNEDIC, du point de vue du regroupement de toutes les fonctions au sein d'un même organisme et de la plus grande facilité à articuler les divers services et prestations de façon cohérente par rapport aux objectifs de retour à l'emploi.

Quant à la solution de reprise totale des fonctions d'indemnisation par l'Etat, **elle ne trouverait pas de soutien parmi les partenaires sociaux confédéraux**, qui lui seraient au contraire tous hostiles, bien qu'avec des raisons pour partie différentes : la majorité des organisations, engagées dans la démarche d'activation, ne pourraient que dénoncer un tel choix en le présentant comme un appauvrissement de la démocratie sociale ; les organisations aujourd'hui plus en retrait, tout en étant attachés au rôle de l'Etat en matière de lutte contre le chômage, ne souhaitent pas que son pilotage global dégénère en « étatisation » et s'accompagne d'une fusion institutionnelle des fonctions d'indemnisation et de placement, notamment de peur qu'elle ne favorise des pratiques trop coercitives d'incitation au retour à l'emploi.

Ajoutons que les conditions qui ont permis à certains gouvernements étrangers de restructurer en profondeur leur système sans reculer devant des remises en cause déchirantes des prérogatives de certains acteurs ne se retrouvent pas dans la situation française actuelle. Nulle trace en effet, chez nous, du scandale des statistiques de placement qui a provoqué en Allemagne les travaux de la commission HARTZ et la réforme du marché du travail ; et pas davantage d'une dérive caractérisée dans la gestion des fonds de l'assurance chômage et du régime d'invalidité, telle que celle qui a servi de levier aux réformateurs hollandais.

Au contraire, comme nous l'avons souligné dans la première partie de ce rapport, les partenaires sociaux ont soutenu les démarches de restructuration et de modernisation de l'UNEDIC qui ont engendré de réels progrès au seuil des années 2000. Et quant à la

gestion du régime proprement dit, si chacun peut avoir son opinion sur tel ou tel aspect des arbitrages effectués dans le cadre des phases de renégociation triennale de la convention, il n'est pas possible d'imputer aux partenaires sociaux des dérives majeures. Le principal regret que l'on puisse formuler avec le recul du temps, quant au choix d'allocations des ressources, tient à ce que **les partenaires sociaux ne sont jamais vraiment rentrés dans une vision à moyen terme où une partie des excédents constitués en période haute du cycle de l'emploi serait mise en réserve au lieu d'être utilisée pour baisser les cotisations ou améliorer l'indemnisation**. Dès lors, le régime d'assurance chômage a plutôt été conduit à jouer en pratique un rôle « procyclique », en dégradant le niveau d'indemnisation en période basse (décisions de 1992/1993, et plus récemment de la fin 2002). Mais à la vérité, les partenaires sociaux n'ont pas été les seuls à verser dans le stop-and-go en consommant toutes les « cagnottes » en période faste avant de décider en période grise qu'il faut se serrer la ceinture. L'Etat lui-même n'a pas été exempt à cet égard de tout reproche, sur la longue période, dans la gestion de son propre budget.

#### II.3.2.3. Les effets pervers de la diversification des catégories de financeurs locaux doivent être conjurés.

a) Installée depuis 1983 et de plus en plus fortement, dans le champs de la formation professionnelle, la région est devenue aussi un acteur significatif dans l'intervention sur le marché du travail. Elle finançait en 2000 11 % de la formation des demandeurs d'emploi (2), et ce pourcentage est appelé à augmenter fortement lorsque entrera en vigueur le transfert des crédits du programme d'action subventionné de l'AFPA dont le principe est en voie d'être adopté par le Parlement dans le cadre de la loi de décentralisation.

Elle exercera, en outre, un rôle majeur de coordination en matière d'orientation des jeunes qui la mettra en situation de développer une stratégie d'accès à l'emploi articulant une animation du processus d'orientation et une commande de formation. Nous avons pu constater lors de nos déplacements que ce transfert est dans l'ensemble ressenti comme le prolongement naturel des compétences déjà attribuées à la région, par la loi quinquennale, pour la formation des jeunes en difficultés. Il est d'ailleurs perçu comme d'autant plus légitime que la région a davantage manifesté, par un soutien financier et par la mise en place de moyens d'animation en contact avec les acteurs de terrain, son attachement à cet enjeu important pour l'avenir.

On peut simplement regretter que les centres d'information et d'orientation (CIO) de l'Education nationale n'aient, semble-t-il, pas été explicitement incorporés à la démarche de coordination confiée par le législateur à la région. En effet, si le métier d'orientation en début de second cycle de l'enseignement secondaire ne s'identifie pas au métier d'orientation de jeunes ayant achevé leurs études, il va de soi que ces activités doivent être coordonnées, en particulier pour faire passer aux adolescents abordant le second cycle des messages pertinents en vue de guider leurs réflexions sur les métiers qui pourraient les attirer tout en leur offrant de réelles possibilités d'insertion professionnelle. Nos contacts nous ont donné à voir des relations très variables entre le pôle de l'Education Nationale et les autres acteurs de l'orientation selon le territoire concerné et parfois selon l'époque pour un même territoire, en fonction du degré d'ouverture au partenariat des responsables. **Compte tenu de l'enjeu, nous souhaitons que les démarches coordonnées et constructives qui ont pu être menées dans certaines régions fassent école et qu'ainsi l'ensemble des forces qui composent le potentiel d'orientation puisse être efficacement mobilisé sous l'égide des régions.**

En définitive, la région nous paraît à la fois bien et légitimement installée au carrefour de la politique du marché du travail et de la politique de développement des compétences qui est elle-même une composante de l'attractivité des territoires et du développement économique. **Il faut toutefois garder à l'esprit que la « maille » de la région n'est pas nécessairement adaptée ou suffisante pour traiter correctement l'ensemble des problématiques du marché du travail**, et notamment tout ce qui relève de la mobilité professionnelle inter régions, de l'accès à des capacités de formation spécialisée de haut niveau qui ne sont pas disponibles dans une région donnée, ou encore de la capacité de peser sur l'évolution de l'offre de formation. Cette évolution, en particulier, peut appeler des restructurations dépassant l'échelle d'une région, ou bien des rapprochement entre des circuits de formation des salariés et des circuits de formation des demandeurs d'emploi, qui supposent des débats et des impulsions à l'échelon national.

b) De leur côté, les départements, déjà compétents en matière d'aide sociale et d'action sociale, reçoivent en vertu de la loi de décentralisation du revenu minimum d'insertion une compétence pleine et entière, y compris pour la mise en œuvre du revenu minimum d'activité.

Ce choix présente une certaine cohérence du point de vue du lien entre l'action sociale et l'insertion professionnelle, qui a été recherchée dès la création du RMI en 1988. Mais il aboutit à **complexifier encore davantage la physionomie des interventions dans le domaine de l'insertion professionnelle**, en faisant du département un donneur d'ordres pour le placement, y compris dans des activités marchandes, d'une population composée en partie de demandeurs d'emploi, et avec des moyens financiers comparables, sinon supérieurs aux interventions actuelles de la région. En ce sens, la dévolution de compétence au département n'allait pas complètement de soi, dans la mesure ou la logique antérieures de la décentralisation et la nature des choses désignaient plutôt comme interlocuteurs réguliers des entreprises la commune et la région, au titre respectivement de leur rôle de proximité et de leur rôle d'animation dans le développement économique des territoires.

Ce choix étant désormais acquis et consacré par le législateur, il nous paraît essentiel de faire en sorte que les conditions de sa mise en œuvre n'engendrent pas des facteurs supplémentaires de confusion ou d'inefficience, mais qu'elle soit au contraire l'occasion d'un progrès dans la mobilisation coordonnée des acteurs de l'insertion.

Un tel progrès viendrait à son heure, à un moment où se faisait sentir une certaine usure du dispositif du RMI, à la fois en raison du constat décourageant des lourdes difficultés persistantes d'insertion d'une fraction des bénéficiaires, du recul des contrats d'insertion et de l'affaiblissement fréquent de leur contenu, mais aussi peut être d'une perte de visibilité de l'objectif d'insertion des bénéficiaires du RMI, favorisée à la fois par la disparition de l'administration de mission nationale qui en était porteuse et par la mise en œuvre de l'approche moins ciblée du PARE/PAP.

**Dans cet esprit, nous préconisons les orientations suivantes** : éviter la constitution de structures de type « service emploi » au sein des conseils généraux, qui contribueraient à accentuer la complexité et la redondance ; développer le partenariat entre les départements et les communes, à la fois parce que les communes connaissent de plus près les entreprises et les bénéficiaires du RMI et parce qu'il faut articuler l'action sociale départementale et l'action sociale communale en s'appuyant sur le réseau des CCAS ; utiliser là où ils existent le support des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) ; renforcer la coordination des acteurs du suivi de l'insertion en recherchant la mise en place d'une « personne ressource » ou d'un référent unique au lieu, de la pluralité de

référents au sein des diverses institutions qui semblent exister fréquemment aujourd'hui ; encourager et valoriser les initiatives bénévoles d'accompagnement des personnes telles que celles que développent certaines associations, dont les membres constituent des binômes pour des chômeurs de longue durée par leur écoute et leur soutien psychologique ou matériel.

Une dernière condition pour éviter que la décentralisation du RMI ne soit source d'incohérence et de dilution des moyens est d'**inciter l'ANPE et l'AFPA à se coordonner pour proposer des offres de service complémentaires, voire intégrées**, assurant notamment la formation des personnes durant les quotités de temps non travaillées du RMA et le suivi en entreprise.

*II.3.3. Les possibilités de diminuer le nombre d'opérateurs publics semblent aujourd'hui réduites.*

II.3.3.1. L'hypothèse de la fusion entre l'UNEDIC et l'ANPE reste problématique.

**Certes, l'idée d'une fusion peut s'autoriser d'arguments très sérieux.** D'une part, nous avons vu à quel point la situation française devenait isolée, dans une Europe où les pays sont dotés le plus souvent d'institutions unifiées ou bien évoluent vers des formules offrant l'accès aux services de placement et d'indemnisation, voire à d'autres services, dans des lieux uniques. D'autre part, une unification engendrerait vraisemblablement en régime de croisière des gains : simplification pour les demandeurs d'emploi et les entreprises, réduction des coûts de transaction quotidiens que supportent les agents et les responsables des deux institutions pour s'informer mutuellement et se coordonner ; fin des dispositifs de prestations réciproques ...

**Pour autant, la faisabilité d'une telle opération est encore plus douteuse qu'il y a dix ans**, lorsque l'excellent rapport établi en application de l'article 79 de la loi quinquennale, concluait que la fusion ne constituait pas une solution appropriée, avant de proposer le transfert des tâches d'inscription vers les ASSEDIC.

Tout d'abord, on ne saurait sous estimer l'obstacle que dressent non seulement l'unanimité des partenaires sociaux contre cette idée de fusion, mais aussi l'attachement fort des personnels à l'identité de chaque organisme, que nous avons pu percevoir, à l'occasion de nos visites, comme des échanges de vue avec certaines organisations

syndicales qui ont souhaité être reçues. Dès lors, il est clair que la fusion comporterait un risque élevé de polémique à l'échelon national et de troubles dans le fonctionnement des services.

Un deuxième obstacle, déjà souligné en 1994, réside **dans la disparité des statuts sociaux** et notamment des rémunérations des agents des deux institutions. A cet égard, les données qui nous ont été fournies par les deux directions générales nous ont permis d'évaluer au moins 30 % l'écart moyen de rémunération entre les catégories de personnel en contact avec le public, sur la base de critères de comparaison approximatifs mais crédibles à nos yeux. Cet ordre de grandeur de l'écart, proche de celui que relevait le rapport de 1994, doit être rapporté aujourd'hui à un effectif de l'ANPE qui a augmenté de près de 50 % pour dépasser 22 000 agents. Le surcoût annuel d'une fusion, dans l'hypothèse très vraisemblable d'un alignement du régime des agents de l'ANPE sur celui de l'UNEDIC s'élèverait au minimum à 200 millions d'euros par an.

Au-delà de ces obstacles socio-politiques et financiers, il faut prendre en compte le fait que l'ANPE comme l'UNEDIC sont en phase de consolidation des acquis à la suite d'importantes transformations de leur management interne et de l'organisation de leurs services. **Dans ce contexte, le déclenchement d'un processus de fusion risquerait d'être vécu comme un facteur de déstabilisation plutôt que de mobilisation**, et pourrait détourner les énergies de l'objectif prioritaire de progrès dans l'accessibilité, l'individualisation et l'efficacité des services d'aide au reclassement professionnel et à la satisfaction des besoins de recrutement.

Cette remarque rangée au nombre des obstacles à la fusion peut aussi être présentée de façon beaucoup plus positive pour l'avenir : **nous ne sommes pas dans une situation de carence, de défaillance, ou d'assouplissement notoire des deux institutions** ; elles se sont au contraire engagées dans des démarches ambitieuses de transformation dont les demandeurs d'emploi et les entreprises ont commencé à ressentir les effets même s'ils ne pourront en toucher davantage de dividendes que moyennant une coopération renforcée entre les deux opérateurs.

II.3.3.2. Les perspectives de rattachement à l'ANPE des fonctions remplies par les structures spécialisées d'appui au placement semblent peu crédibles.

La France, on l'a vu, se signale par le nombre élevé de ses structures qui se rattachent à trois réseaux pour les jeunes, les cadres et les handicapés, si l'on met à part des dispositifs purement locaux comme les maisons de l'emploi.

L'apparition (pour les jeunes et les handicapés) ou la persistance (pour les cadres) de ces dispositifs spécialisés trouve en partie son origine dans l'incapacité de l'ANPE des années 1980, à la fois sous dotée et assez éloignée des entreprises, à prendre en charge efficacement les problèmes spécifiques du placement de ces catégories de personnes. Mais cela ne signifie pas nécessairement que l'ANPE renforcée et modernisée de 2003 puisse y parvenir davantage sans la médiation de ces réseaux de co-traitants.

Il en va tout d'abord ainsi pour les **cadres**, car les témoignages recueillis par la mission comme les enquêtes effectuées pour le compte de l'ANPE elle-même, renvoient une image mitigée des prestations de l'agence sur ce créneau, malgré un certain développement dans les années 1990 de ses « espaces-cadres ». Parallèlement, et avec des moyens proportionnellement plus importants, la légitimité de l'APEC s'est plutôt renforcée, même si certains s'émeuvent qu'elle se soit engagée fortement dans des prestations d'appui à la gestion des ressources humaines des entreprises au risque de se détourner de proche en proche du métier de base d'aide quotidienne au placement des cadres. L'Apec consacre en outre une partie importante de son temps opérationnel à conseiller des cadres dotés d'un emploi mais cherchant à évoluer professionnellement.

Pour autant, il semble possible et nécessaire, à partir d'un effort d'amélioration de la connaissance réciproque et de la complémentarité des offres de service de l'ANPE et de l'Apec, de rechercher des modalités permettant de simplifier les circuits suivant lesquels les demandeurs d'emploi concernés sont orientés à partir de leur inscription, et ainsi de raccourcir le délai qui s'écoule avant que puisse effectivement s'engager la démarche opérationnelle d'appui au retour à l'emploi. A cet effet, des expérimentations pourraient être conduites, sur la base de critères définis conjointement par l'ANPE et par l'Apec, et des démarches analogues pourraient être engagées entre l'ANPE et le réseau des Cap-Emploi en liaison avec l'AGEFIPH. Sur la base de ces critères, à la définition desquels l'UNEDIC serait associée, les Assedic pourraient orienter directement vers le co-

traitant ou vers l'ANPE les catégories de demandeurs d'emploi convenues. La mise en place de telles modalités de simplification impliquera qu'elles puissent être prises en compte dans les démarches de facilitation des échanges automatisés d'informations qui ont été évoquées précédemment, moyennant des efforts d'homogénéisation des systèmes d'information fonctionnant au sein des réseaux de certains co-traitants.

Un scepticisme encore plus fort sur la possibilité de réintégration au sein de l'ANPE est de mise **pour l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés**. En effet, et en admettant même que les ressources issues des contributions des entreprises puissent être réaffectées à l'emploi des handicapés au sein d'un organisme généraliste – ce qui remettrait en cause l'esprit de la loi du 10 juillet 1987 qui en a confié la gestion aux partenaires sociaux et aux associations de handicapés– il n'est pas certain que l'on puisse assurer au sein de l'ANPE, compte tenu de sa vocation généraliste et de la fréquence des inflexions de politique publique qu'elle doit mettre en œuvre, une continuité suffisante dans l'impulsion et l'animation de la fonction de placement des travailleurs handicapés. En tout état de cause, elle devrait toujours faire appel à des prestataires externes pour toutes les tâches d'accompagnement de l'insertion et de suivi social, fonctions que peuvent seules assurer des structures associations spécialisées telles que les actuels CAP-EMPLOI. Au total, il est probable que la globalité et l'efficacité de la prise en charge de l'emploi des handicapés ne gagneraient pas à une remise en cause du mécanisme actuel reposant sur la cotraitance entre l'ANPE et les CAP-EMPLOI, fédérés et soutenus financièrement par l'AGEFIPH.

**Quant à l'accueil et au placement des jeunes**, il est vrai que la fonction des conseillers emploi des missions locales s'apparente à celle des agents de l'ANPE, et que la présence de professionnels de l'agence détachés au sein des missions locales contribue à leur bon fonctionnement, moyennant le maintien d'un flux de contacts réguliers entre ces agents et leur maison d'origine. Il est vrai également que l'ANPE continue encore aujourd'hui d'accueillir la majorité des jeunes demandeurs d'emploi.

Pour autant, **nous ne croyons pas qu'une absorption pure et simple des missions locales par l'agence soit souhaitable ni envisageable**. En effet, les missions locales assurent, avant le placement ou à côté de lui, une fonction de prise en charge d'aspects bien distincts des questions d'emploi (problèmes de santé, de logement, de transport ...) qui nécessiterait en tout état de cause la mise en place de services

spécifiques au sein de l'ANPE ou bien le recours massif à une sous-traitance. De surcroît, les missions locales ont un ancrage territorial réel et parfois très fort, lorsqu'elles procèdent d'une volonté durable des élus de la commune, appuyée par le soutien d'autres collectivités comme la région et parfois le département. Enfin, le transfert de la compétence coordonnatrice à la région vient de fournir au législateur l'occasion de renouveler la reconnaissance de la spécificité des missions locales inscrites dans la loi en 1989, et confirmée en son temps par la loi quinquennale alors même que des voix s'étaient faites entendre en faveur d'une intégration du réseau d'accueil des jeunes au sein de l'ANPE.

En définitive, et malgré une minorité non négligeable de situations locales marquées par des relations tendues ou anémiques, le rapport entre le réseau d'accueil et l'ANPE a trouvé avec la co-traitance des bases équilibrées après avoir connu, depuis la fin des années 1980, une alternance de périodes marquées, soit par des critiques excessives contre l'Agence, soit au contraire par une sous-estimation de l'apport spécifique de l'approche globale conduite par les missions locales. Il serait à notre sens contre-productif de susciter une polémique stérile en remettant en cause les bases de ce *modus vivendi*, pour un bénéfice opérationnel assez hypothétique. Au demeurant, ni la direction de l'Agence, ni les représentants de la mouvance du réseau d'accueil que nous avons rencontrés ne revendiquent une telle évolution.

#### II.3.3.3. Le rattachement à l'ANPE de certaines des fonctions de l'AFPA n'est pas compatible avec les décisions récentes.

On se souvient de l'inspiration de certains rapports des années 1960 à 1980, qui préconisaient une conception large des compétences de l'opérateur public sur le marché du travail, regroupant l'orientation, le placement et la formation des demandeurs d'emploi. On sait aussi ce qu'il en est advenu, l'antériorité de l'existence de l'AFPA et l'épaisseur propre qu'avait acquise cet organisme ayant sans doute joué un rôle important dans le maintien de la dualité des fonctions. Et la nature même de la mission nous conduit à ne pas écarter d'emblée, comme dépourvue de pertinence, la perspective d'un regroupement.

Certes, le cumul au sein d'un même organisme public de fonctions d'accueil, d'orientation et de placement et d'un potentiel propre de formation paraît difficile à envisager. Dans un univers de formation de plus en plus concurrentiel un tel cumul au sein

d'un même organisme peut susciter de fortes critiques, voire des contentieux, s'appuyant sur le risque que l'organisme soit juge et partie et n'exerce sa fonction d'orientation de façon biaisée en faveur des formations « maison ». C'est au demeurant une problématique que l'AFPA devra elle-même traiter dans le cadre des orientations de réforme déjà annoncées, en assurant sans doute une plus grande étanchéité entre les préconisations de ses psychologues du travail en matière de parcours de formation et le choix ultérieur des organismes de formation chargés de mettre en œuvre ce parcours.

**Mais la question du lien avec l'ANPE pourrait dans l'absolu se poser pour le potentiel d'orientation de l'AFPA.** De fait, la fonction d'orientation professionnelle est déjà exercée en partie par l'ANPE à l'égard des demandeurs d'emploi –elle prescrit par exemple 1.300 000 entrées en formation par an, dont moins de 200 000 via l'AFPA– et le cœur de métier des « psychos » de l'AFPA, à savoir l'aide à la construction d'un projet de formation et au-delà, l'aide approfondie à l'orientation professionnelle, pourrait trouver place dans les services d'un organisme public unifié d'intervention sur le marché du travail.

**En l'état des arbitrages déjà opérés et traduits dans la loi de décentralisation, cette question ne paraît pas d'actualité.** En effet, les pouvoirs publics ont choisi de maintenir une AFPA nationale à périmètre large tout en transférant la commande publique aux régions, et cette option ne nous semble pas compatible avec le transfert de la fonction d'orientation qui ne laisserait subsister au niveau central que des fonctions d'expertise sur les titres et la validation.

**Dans ce contexte, nous préconisons plutôt d'assurer, en l'inscrivant nettement dans le quatrième contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE comme dans le document d'orientation stratégique qui s'impose pour l'AFPA, la pérennité de la démarche de rapprochement opérationnel développée ces dernières années sous la forme du « service intégré ».** Quitte à en faire évoluer le contenu en prenant en compte les difficultés relevées dans le cadre de la mise en œuvre du S2 et en traçant de nouvelles perspectives d'articulation des services autour notamment de l'intégration des bénéficiaires du RMI pour le compte du département, de l'intégration de la validation des acquis de l'expérience professionnelle dans les parcours d'insertion des demandeurs d'emploi ou encore de la construction de méthodologies et d'offres de services en vue de

favoriser le maintien d'un emploi des salariés de plus de 50 ans et la construction de la deuxième partie de carrière.

Quel qu'en soit le support-convention spécifique, intégration au contrat de plan Etat/Région,...-le transfert de la commande publique de formation des demandeurs d'emploi aux régions doit à nos yeux s'effectuer dans des conditions qui permettent de conforter durablement un haut niveau de coopération opérationnelle entre l'ANPE et l'AFPA, dans l'intérêt des demandeurs d'emploi dont le retour à l'emploi passe par le traitement d'un problème de qualification.

De manière plus générale, **les nouveaux développements de la décentralisation**, qu'ils soient d'application immédiate comme pour le RMI/RMA ou d'application différée comme le transfert aux régions de la commande publique de formation, **ne rendent que plus nécessaire l'attribution par l'Etat à l'Afpa d'une « feuille de route » pour les années à venir.**

Il importe en effet de préciser, à l'intention des responsables et des agents de l'Afpa mais aussi pour l'édification de ses partenaires et financeurs territoriaux, les attentes de l'Etat à l'égard d'un organisme dont le caractère national a été maintenu, **et de spécifier en particulier les champs d'intervention qu'il entend lui assigner dans une logique de service public**, sans préjudice des activités qu'elle pourra et devra continuer à déployer dans des domaines purement concurrentiels.

Nous croyons utile à cet égard de rappeler, en écho à des débats que nous avons senti monter durant l'automne quant **au mode d'intervention futur des régions-appels d'offres et/ou subventionnement-** que si le droit communautaire n'exclut pas la possibilité pour des collectivités de verser des subventions à des organismes ayant à ses yeux la qualité d'entreprise, parce qu'évoluant pour une partie au moins de leur activité sur un champ ouvert à la concurrence, de telles aides ne peuvent échapper à la qualification d'aides d'Etat ,et par voie de conséquence à l'obligation de notification préalable à la Commission qui lui est attachée, que si elles remplissent des conditions précises de forme et de fond. Dans le dernier état de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, il faut que l'entreprise bénéficiaire de ces concours financiers soit chargée effectivement de l'exécution d'obligations de service public, clairement définies. Il faut aussi que la compensation des coûts liés à l'exécution de ces obligations soit justement calculée pour couvrir, sans les dépasser, les surcoûts nets en incluant une marge de bénéfice raisonnable, et que les paramètres de subventionnement soient établis préalablement, de façon objective et raisonnable. Il faut enfin, quand la sélection se fait en dehors du cadre d'une procédure de marché public, que le niveau de

compensation soit déterminé sur la base d'une comparaison avec les coûts moyens qu'une entreprise du même secteur d'activité aurait à supporter pour des prestations analogues.

On mesure, à partir de ce rappel succinct des conditions d'un subventionnement **l'intérêt d'une explicitation des fonctions qui auraient vocation à continuer d'être assurées durablement par l'Afpa, au-delà de l'étape importante que va franchir la décentralisation.** Mais **le message d'orientation stratégique qu'il serait souhaitable de formuler du niveau national sur les missions de l'Afpa, au plus tard d'ici la fin du premier semestre 2004** pour couper court à tout risque de flottement voire de délitement de certaines démarches, pourrait utilement englober d'autres aspects, et notamment la question aussi délicate qu'incontournable de la prise en compte de la dimension interrégionale ou supra-régionale de la formation des demandeurs d'emploi et de son financement, liée à l'existence de structures de l'Afpa ayant un rôle de référence national pour certaines catégories de métiers, et plus généralement aux mobilités entre régions pour l'accomplissement d'une formation et parfois pour la reprise d'un emploi à l'issue de la formation.

#### **II.4. LA MISE EN PLACE D'UNE COORDINATION REELLE ET REGULIERE : UNE CONDITION ABSOLUE D'EFFICACITE ET D'EFFICIENCE DU DISPOSITIF.**

*II.4.1. Un besoin de concertation entre acteurs qui n'est pas suffisamment satisfait dans le mode de fonctionnement actuel.*

II.4.1.1. Développer la concertation préalable sur les décisions de l'Etat.

**Traditionnellement « les plans emplois »** qui se sont succédés depuis le milieu des années 1970 et qui forment une cohorte d'au moins d'une trentaine d'unités ont été conçus et décidés par l'Etat de façon assez unilatérale. L'ajustement des mesures existantes et la création de mesures nouvelles étaient annoncées généralement au sortir de l'été, sans réelle interaction préalable avec les partenaires sociaux. Ils trouvaient place ensuite dans des projets de loi rapidement transmis au Parlement en vue de leur adoption définitive avant la fin de l'automne, précédée de plus en plus souvent par une mise en œuvre anticipée de certaines des mesures et notamment des contrats aidés, par les opérateurs publics avec l'aval du ministère.

Ce mode de conception et de mise en place des mesures de l'Etat est resté dominant jusqu'à la fin des années 1990, époque à laquelle **la mise en œuvre de l'approche communautaire de convergence des politiques de l'emploi a introduit**

**des ferments d'innovation.** En vertu de cette nouvelle approche, chaque Etat membre a eu l'obligation de préparer un plan national d'action pour l'emploi (PNAE) prenant en compte les lignes directrices adoptées par le Conseil des ministres et les recommandations adressées le cas échéant par la commission à chacun des Etats. Pour l'élaboration des PNAE, le ministère s'est efforcé, à partir de 1998, d'associer le plus en amont possible les partenaires sociaux, au sein du Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales. Cette véritable concertation préalable, favorisée par un calendrier plus prévisible et moins bousculé que celui des plans emplois classique, a permis de recueillir les positions et les attentes des partenaires sociaux en ce qui concerne tant les objectifs, que les engagements de l'Etat et la prise en compte des négociations interprofessionnelles en cours. Si ce processus n'a pas débouché sur des positions communes explicites de l'ensemble des partenaires sociaux, ni à fortiori sur une construction conjointe dont ces derniers assumeraient la paternité avec l'Etat, il n'en demeure pas moins que l'expérience de ces dernières années traduit une amélioration significative qui montre la voie.

En effet, **un authentique partenariat stratégique passe par des pratiques d'échanges et de confrontation préalables des points de vue**, selon des modalités et dans des délais permettant à la fois d'organiser une réelle interaction et de prendre en compte les éléments d'évaluation des dispositifs existants dont peuvent disposer certains des acteurs ou qui peuvent être fournis par des études indépendantes.

#### II.4.1.2. Organiser des échanges préalables entre les partenaires sociaux et l'Etat sur l'économie générale de l'indemnisation du chômage.

En l'état du système en vigueur depuis 1984, l'indemnisation d'un demandeur d'emploi résulte successivement dans le temps d'un accord négocié entre les partenaires sociaux et soumis à un agrément ministériel et de dispositions réglementaires sur les conditions d'indemnisation au titre de l'allocation de solidarité spécifique. Nous avons déjà souligné que cette dualité n'implique nullement l'étanchéité, et qu'au contraire elle nourrit des phénomènes de vases communicants entre les comptes du régime d'assurance-chômage et le budget de l'Etat dont l'intensité est fonction des ajustements apportés au régime, notamment sur les caractéristiques des filières et sur les durées d'indemnisation.

**Au-delà de cette interaction financière, les arbitrages opérés pour l'indemnisation comportent des enjeux très lourds en terme d'équité ou d'incitation à un retour rapide à l'emploi.** Il suffit pour s'en convaincre de se remémorer les débats qu'ont suscités, il y a quelques années, les modalités d'élargissement de l'accès à l'indemnisation des salariés de courte durée, de plus en plus nombreux compte tenu de l'évolution structurelle du marché du travail, ou encore la suppression totale de la dégressivité des allocations qui avait été instaurée en 1992. Dans la plupart des pays d'Europe, ces arbitrages donnent lieu au minimum à des discussions dans le cadre d'organismes tripartites comprenant les partenaires sociaux et l'Etat, et parfois à des débats législatifs ou à des décisions de nature réglementaire. Et le double souci de cohérence et d'efficacité dans la mise en œuvre de l'effort collectif sur le marché du travail a plutôt conduit, ces dernières années, à renforcer l'intégration des décisions sur le régime d'indemnisation dans des stratégies globales de lutte contre le chômage.

Si ce constat ne dicte pas à la France des choix de structures nécessairement similaires à ceux de ses voisins et partenaires, il souligne la nécessité d'organiser en temps utile des temps d'interaction entre l'Etat et les partenaires sociaux autour des enjeux de l'évolution du régime d'indemnisation. La négociation triennale de la convention d'assurance chômage est un espace de dialogue paritaire et de responsabilité pour les partenaires sociaux. Mais faut-il encore que des concertations puissent se nouer utilement, c'est-à-dire suffisamment en amont des choix incombant aux uns ou aux autres, et qu'elles puissent se nourrir d'évaluations partagées sur l'impact des mécanismes existants.

#### II.4.1.3. Faire évoluer en commun la stratégie d'organisation de la chaîne de services pour concentrer davantage d'efforts sur les zones de plus fort besoin.

Franchir de nouvelles étapes de progrès dans l'efficacité du dispositif d'aide au retour à l'emploi suppose de construire entre l'Etat et les partenaires sociaux une vision partagée du rôle que l'on peut faire jouer à l'ANPE et de la nature des coopérations opérationnelles à développer entre l'UNEDIC et l'ANPE dans le prolongement de l'évolution récente.

**Cette vision doit sans doute, pour être réaliste, s'écarter de deux schémas extrêmes dont la faisabilité nous paraît douteuse.**

Le premier tendrait à instaurer, de façon plus ou moins progressive, un recentrage de l'ANPE sur les catégories de demandeurs d'emploi les plus difficilement employables, selon une logique qui pousserait jusqu'à son terme la distinction entre les catégories d'allocataires. Nous croyons que ce scénario n'est pas envisageable, ou plutôt que ses conséquences ne le seraient pas.

En effet, quiconque a exercé des responsabilités opérationnelles dans le domaine du placement ou en a étudié le fonctionnement, sait que l'opérateur public entretient avec les entreprises qui recourent à ses services des relations portant à la fois sur des recrutements de personnes facilement employables, très qualifiées ou d'emblée aptes à la prise en charge d'emplois concernés, et des recrutements de personnes dont la distance à l'emploi était à priori beaucoup plus grande et peut encore subsister pour partie au moment du recrutement malgré les efforts de re-mobilisation, d'évaluations et de formation. L'opérateur public aura d'autant plus de chances de convaincre un employeur de recruter un chômeur de longue durée ou un bénéficiaire du RMI qu'il aura permis, par ailleurs, et à d'autres moments, au même employeur de pourvoir des postes avec des personnes n'ayant aucun problème sérieux d'employabilité, voire qu'il l'aura soulagé d'une bonne partie des tâches de présélection des candidats pour ces postes.

Sur la longue période nous sommes convaincus qu'on aurait tort de négliger ce lien et cette dialectique positive entre les interventions sur différentes catégories de publics, parfois qualifié par la littérature spécialisée de « théorie de l'onde porteuse ». C'est dire qu'un recentrage trop appuyé, et a fortiori exclusif, de l'ANPE sur les publics en difficulté ne pourrait en définitive que se retourner contre eux en privant l'agence de sa capacité de négociation et de persuasion vis-à-vis des entreprises qui lui font confiance. La paupérisation dont l'Agence a su sortir en l'espace d'une quinzaine d'années, avec le soutien continu de l'Etat et l'appui plus récent des partenaires sociaux, serait au bout du chemin, et avec elle la marginalisation durable des demandeurs d'emploi dont l'établissement public conserverait la charge.

**A l'inverse, un choix de type hollandais, qui donnerait à l'ANPE un rôle d'orientation initiale des demandeurs d'emploi débouchant sur le transfert systématique à d'autres opérateurs, de tous les chômeurs ayant des problèmes d'employabilité, ne nous paraît pas davantage souhaitable.** Outre que le recul manque

encore sur les résultats de l'intervention d'opérateurs privés spécialisés pour le reclassement professionnel des chômeurs éloignés de l'emploi – les premières données étrangères ne semblent pas faire apparaître des taux de placement supérieurs pour un coût comparable –, l'offre privée ne serait vraisemblablement pas en mesure de prendre en charge les flux de demandeurs d'emploi concernés, même en cas de retour à meilleure fortune de la situation de l'emploi et du niveau des offres. De surcroît, il nous paraît plus sage de ne pas mettre tous les œufs de l'argent public dans le même panier, et de ce point de vue, la coexistence de prestations confiées à des opérateurs privés et de prestations conservées en régie directe par l'opérateur public, comme elle est organisée au Royaume-Uni, nous paraît préférable dans la mesure où elle entretient une capacité d'action propre du service public et permet d'utiles comparaisons des résultats rapportés aux moyens humains et financiers mis en œuvre.

**Si nous suggérons d'écarter ces deux visions, nous estimons que la conception actuelle du PARE/PAP, qui constitue indéniablement une étape de progrès, devra aussi évoluer vers davantage d'individualisation, de personnalisation et de sélectivité dans l'utilisation des moyens.**

**Certes, ce dispositif représente une avancée réelle par rapport à l'approche qui l'avait précédée**, celle du service personnalisé pour un nouveau départ pour l'emploi (SPNDE), qui ne s'adressait qu'à certaines catégories de demandeurs d'emploi (chômeurs de longue durée, allocataires du RMI). La généralisation à l'ensemble des demandeurs d'emploi du plan d'actions personnalisé, a représenté un imposant défi quantitatif puisque elle a exigé de l'Agence qu'elle organise un premier entretien avec plus de 6 millions de demandeurs d'emploi entre juillet 2001 et décembre 2002, suivi d'entretiens d'actualisation tous les 6 mois. Par comparaison, les entrées en PAP pour les publics cibles du SPNDE représentaient pour la même période environ 1 450 000 demandeurs d'emploi (1).

**Ce défi quantitatif a pu être relevé, dans un contexte devenu adverse du fait du renversement de la situation du marché du travail entre le moment où le dispositif a été conçu et celui où il a dû être mis en œuvre. Ce résultat global est à mettre au crédit de l'ANPE.**

Pour autant, la rapidité et l'intensité de la montée en charge, conjuguée à l'afflux non anticipé à l'origine des chômeurs, ont nécessairement nui à la qualité de la réponse individuelle par rapport aux attentes qu'avait pu susciter l'annonce du PARE/PAP.

C'est pourquoi, avant d'aborder d'ici 2005 la re-discussion du dispositif, il nous paraît nécessaire de réfléchir à son évolution.

Cette réflexion doit prendre en compte une donnée importante et inédite par rapport à ce qu'avait connu l'Agence depuis le début des années 1990 : la **perspective d'une stabilisation des moyens venant de l'Etat** et vraisemblablement des moyens globaux de l'établissement, sauf à attendre des abondements qui restent aléatoires de la part de certaines collectivités territoriales ou des flux de recettes commerciales qui demeureront sans doute assez modestes –si l'Agence se mettait à pratiquer des prestations payantes pour les employeurs dans certains cas.

**Cette donnée implique de pouvoir moduler davantage l'ampleur et l'intensité de l'appui selon la situation spécifique de chaque demandeur d'emploi.**

**La phase essentielle du diagnostic au premier entretien, doit continuer à être outillée pour fiabiliser l'orientation. Des coopérations utiles peuvent se développer dans cette perspective avec les ASSEDIC**, car les éléments recueillis par les agents des ASSEDIC dans la phase terminale de l'entretien d'inscription peuvent fournir un premier repère guidant le conseiller de l'agence lors de l'entretien PAP et pouvant l'inciter à orienter sans crainte excessive un demandeur d'emploi vers un circuit de recherches autonomes. Quitte à prévoir, pour détecter en temps utile, les erreurs initiales ou pour rattraper des demandeurs d'emploi s'essouffant dans leur recherches, des modalités légères de vérification combinant le suivi des démarches informatiques ou télématiques et des appels téléphoniques au bout de quelques mois afin de s'assurer que la personne est toujours en phase de recherche active et n'a pas besoin de coups de pouce voire d'un soutien plus fort s'il s'avère qu'elle rencontre des difficultés plus lourdes qu'elle-même et le service public de l'emploi ne pouvaient l'escompter.

**Nous pensons que des marges existent dans ce domaine**, notamment par rapprochement entre le pourcentage des demandeurs d'emploi classé par l'ANPE dans le niveau de service « libre accès » (moins de 40 %) (2) et le pourcentage de chômeurs

considérés comme autonomes lors des opérations initiales de profilage par les centres de l'emploi et des revenus hollandais, qui tourne autour de 65 %.

En cherchant ainsi à doser au plus juste l'orientation initiale, quitte à prévoir les filets de sécurité, l'ANPE pourra redéployer du temps opérationnel vers le renforcement du traitement de certains demandeurs d'emploi relevant aujourd'hui de l'appui individualisé (47 % à la fin 2002), ou de l'accompagnement renforcé (près de 12 %) ; par exemple en faveur de personnes présentant d'emblée un risque sérieux de marginalisation par rapport à l'emploi ou bien de salariés de PME licenciés pour motif économique en dehors de tout plan social.

**D'autres terrains de collaboration entre l'UNEDIC et l'ANPE doivent être activement explorés pour dégager de telles marges.** Nous songeons en particulier à la recherche de simplification des modalités de validation des participations financières des ASSEDIC pour la formation des demandeurs d'emploi. Mais il s'agit aussi d'explorer plus systématiquement les possibilités de confier aux ASSEDIC des tâches aujourd'hui assurées par les agences locales ou les échelons intermédiaires de l'ANPE et correspondant bien au savoir faire de gestion administrative et financière qui est reconnu aux institutions du régime. Un autre gisement de productivité pourrait être exploité en progressant en commun, et de façon beaucoup plus vigoureuse que ces dernières années sur la qualité de la gestion de la liste, car ainsi que nous l'avons déjà souligné, le manque de fidélité et de fraîcheur du fichier des demandeurs d'emploi conduit l'agence à dilapider en pure perte une partie de son énergie opérationnelle en envoyant à des demandeurs d'emploi des convocations ou des propositions qui restent sans suite parce que les personnes concernées ne sont pas réellement ou ne sont plus disponibles. L'impact négatif de ce phénomène survivra d'ailleurs au déploiement complet de Géode s'il engendre des flux de données et des anomalies à traiter dans le cadre de l'interface unifiée entre les deux systèmes d'information.

**Enfin, les concertations sur l'allocation des moyens et la stratégie opérationnelle doivent chercher à résoudre le problème objectif d'équité que pose la situation de certaines catégories de demandeurs d'emploi pour lesquels le nouveau dispositif standard du PARE/PAP peut faire figure de recul objectif plutôt que de progrès.** Nous ne reviendrons pas davantage à ce stade sur l'enjeu déjà évoqué du niveau de service à assurer aux salariés licenciés pour motif économique en dehors

d'un plan social, autrefois couverts par les conventions de conversion, et désormais beaucoup plus mal lotis que les salariés relevant des mécanismes de reclassement prévus par les plans sociaux.

#### *II.4.2. Ancrer la coopération opérationnelle dans un cadre de concertation et de suivi stratégique.*

##### II.4.2.1. Développer la pratique de la concertation et du suivi stratégique entre l'Etat et les partenaires sociaux.

Cette concertation doit jouer de part et d'autre pour prendre tout son sens, c'est-à-dire qu'elle doit avoir lieu suffisamment en amont de tout plan pour l'emploi et même de toute évolution significative de l'Etat, et en amont des négociations des partenaires sociaux sur l'indemnisation.

**Le choix de l'enceinte pour cette concertation importe moins à tout prendre que la volonté partagée de la faire vivre.** A cet égard, il ne faut pas rééditer l'expérience éphémère du « Conseil d'orientation et de surveillance des institutions chargées du placement de l'indemnisation et du contrôle des demandeurs d'emploi », institué par l'article 80 de la loi quinquennale à la suite des débats sur l'éventualité d'une fusion entre l'UNEDIC et l'ANPE. Cette instance, assez pertinemment positionnée d'emblée sur les enjeux de coordination, semble être bien vite tombée en désuétude après son installation par le ministre de l'époque en 1994. Mais les raisons de donner corps à la concertation dont elle devait être le cadre sont devenues aujourd'hui beaucoup plus pressantes dans l'intérêt général qu'elles ne l'étaient il y a 10 ans, du fait notamment du mouvement d'activation des dépenses d'indemnisation.

La tentation est forte de proposer la création d'un conseil national du marché du travail regroupant des représentants des partenaires sociaux et de l'Etat, mais alors aussi nécessairement de toutes les institutions et collectivités qui interviennent ou qui financent. Mais nous craignons fort qu'une telle instance, par sa composition et son format, ne puissent devenir au mieux qu'un lieu d'expression et de juxtaposition des positions de chaque catégories d'acteurs, alors que ce dont nous avons besoin est un mécanisme opérant de cadrage et de coordination des orientations.

La confédération CFE/CGC propose de son côté un dispositif qui superposerait aux différentes structures nationales (ANPE, UNEDIC, APEC, AFPA, ANACT, AGEFIPH)

un organe national dénommé Conseil national de l'emploi, à gestion tripartite. Son conseil d'administration, présidé par le Premier ministre, comporterait 10 représentants des pouvoirs publics, 10 représentants des employeurs et 10 représentants des salariés, et associerait des représentants des associations de régions, de départements et de communes. Cette « holding » définirait les grandes lignes de la politique d'emploi et de formation, allouerait les budgets propres à chaque organismes, élaborerait les différents contrats de progrès de chaque structure, ainsi que les conventions de gestion et les conventions de gestion entre les organismes au titre des prestations réciproques, enfin, définirait le schéma d'une informatique commune et de son évolution. Cette structure nationale serait gérée par un directeur général désigné en Conseil des ministres sur proposition du Conseil d'administration. Chacune des institutions existantes subsisterait avec son statut propre et celui de son personnel. Mais le pilotage de l'ensemble serait assuré par le Conseil national de l'emploi. Un schéma analogue s'appliquerait mutatis mutandis dans chacune des régions.

Si nous adhérons à l'esprit de coordination qui préside à cette proposition, ses modalités soulèvent néanmoins de fortes interrogations.

D'une part, son inspiration explicitement tripartite, qui peut se réclamer de l'exemple de plusieurs pays européens, n'est guère partagée par les autres organisations syndicales et patronales, qui professent au contraire un grand scepticisme, et parfois une franche hostilité à la formule tripartite dans laquelle elles ne voient en définitive qu'une version plus élaborée de la prédominance de l'Etat. Et si la CGT envisage bien un « service public national et global de la qualification et de l'emploi » doté d'une structure de gestion à trois composantes, ce tripartisme ferait une place prédominante aux représentants des salariés, qui détiendraient deux tiers des sièges, contre un tiers aux employeurs, dont l'Etat.

D'autre part, il nous paraît difficile en pratique de mettre « en râteau », dans un lien de subordination vis-à-vis du Conseil national de l'emploi et surtout de son directeur général, des organismes aussi différents, par leur champ d'action et leur poids propre, que l'ANPE, l'UNEDIC ou l'AFPA d'un côté, l'APEC, l'AGEFIPH, et l'ANACT de l'autre. En pratique, l'ampleur des responsabilités associées au management des structures du premier groupe nous paraît exclure que leurs dirigeants rendent compte à une autorité autre que politique dans l'intervalle des réunions du Conseil national de l'emploi en

formation plénière. Ce pourrait être l'office d'un secrétaire d'Etat permanent à l'emploi mais pas à notre sens d'un fonctionnaire assurant la direction générale du Conseil en tant que structure « holding ».

C'est pourquoi, sans écarter la création d'une instance délibérative du type de celle que suggère la CFE/CGC, nous privilégions plutôt une modalité, moins spectaculaire mais peut être plus opératoire pour avancer sur la question majeure de la relation entre la politique publique du marché du travail et le régime d'assurance chômage. Elle consisterait à **systematiser le principe d'au moins une réunion semestrielle entre le ministre chargé de l'emploi et les instances délibérantes de l'UNEDIC**. Ces réunions auraient pour objet de définir, à des moments clés, les orientations assignées aux institutions en matière de coopération opérationnelle et de rapprochement des systèmes d'informations, d'évaluer la mise en œuvre et les résultats des dispositifs sur la base notamment des analyses et des évaluations conduites ou commanditées par le Comité d'observation et d'évaluation du marché du travail, de valider les grandes lignes de la convention de la coopération entre l'ANPE et l'UNEDIC, enfin d'identifier les enjeux de convergence à prendre en compte dans l'élaboration des plans pour l'emploi ou dans la négociation triennale de la convention d'assurance chômage.

**Pour servir de cadre à des débats plus larges associant l'ensemble des acteurs concernés** par la problématique de coordination des interventions sur le marché du travail, on peut songer **soit à créer une nouvelle instance telle que le Conseil national du marché du travail dont il vient d'être question, soit de modifier la structure et la composition du Comité supérieur de l'emploi qui existe de longue date**. Il s'agirait d'y faire entrer une représentation des collectivités territoriales, et d'organiser au moins une fois par an une réunion plénière sous la présidence du ministre préparée par des travaux au sein d'une formation interne (groupe de travail ou sous-comité) compétente pour les questions de politique d'intervention sur le marché du travail. **Le souci de ne pas multiplier les instances nous conduit à préconiser plutôt la deuxième solution.**

**En outre, il nous semble nécessaire de matérialiser dans la composition du Conseil d'administration de l'ANPE la nouvelle situation, dans laquelle l'Etat n'est plus le seul financeur significatif de l'activité de l'agence.**

On pourrait songer à prévoir une représentation spécifique de l'UNEDIC en son sein. Mais il faut garder à l'esprit que d'une part, cette mesure pourrait sans doute difficilement trouver son pendant moyennant un élargissement des instances internes de l'UNEDIC, et d'autre part, les partenaires sociaux sont déjà présents au sein du Conseil d'administration de l'ANPE et peuvent s'y faire représenter par les mêmes personnes que celles qui siègent dans les instances de l'UNEDIC, comme le font d'ailleurs certaines des confédérations.

C'est pourquoi, **notre préférence va plutôt vers la modification du mode de désignation du président du Conseil d'administration de l'ANPE**, qui pourrait émaner du Conseil d'administration lui-même et non plus d'une nomination par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'emploi.

#### II.4.2.2. Consolider dans un cadre contractuel la dimension stratégique de la coopération opérationnelle entre l'ANPE et l'UNEDIC

Déjà, en mai 1994, le rapport établi par l'IGAS en application de l'article 79 de la loi quinquennale relevait l'absence d'un cadre général de coopération entre l'ANPE et l'UNEDIC, et appelait à son élaboration.

**Près de dix ans après, une telle démarche s'impose encore bien davantage, parce que les évolutions enregistrées dans l'intervalle rendent encore plus cruciale qu'à l'époque la question de la nature de la relation entre les deux institutions.**

L'activation des dépenses d'indemnisation-chômage, très limitée à l'époque, a pris à partir de 2000 une dimension qui introduit de plain pied les partenaires sociaux dans le champ de la politique d'intervention sur le marché du travail et qui a d'ores et déjà engendré un développement sans précédent des échanges entre les responsables des deux organismes à tous les échelons. **Mais paradoxalement, la perspective annoncée d'une levée totale des restrictions juridiques à l'exercice des activités de placement suscite un certain trouble et crée les conditions d'une possible banalisation du lien bilatéral, pour ne pas dire de son affaiblissement.**

Il faut dissiper d'une manière ou d'une autre cette contradiction en situant clairement l'enjeu et la nature de la relation.

A nos yeux, **cette relation ne peut se réduire à un rapport classique de prestataire à donneur d'ordre**, dans lequel l'ANPE et l'UNEDIC se livreraient des prestations réciproques en tant que fournisseur et client, dans un marché du placement et du reclassement professionnel où leur partenariat pourrait devenir de proche en proche moins privilégié, voire plus épisodique. Ceci pourrait se produire dans l'hypothèse où prévaudrait une logique de répartition des rôles faisant de l'UNEDIC un maître d'œuvre de l'ensemble de la chaîne d'accueil, d'orientation et de placement pour une partie des personnes, que ce soit les plus autonomes, ou bien plus globalement les ressortissants du régime d'assurance, tandis que les autres personnes relèveraient de l'action de l'Agence.

Mais sans aller jusqu'à une telle partition, le risque d'une érosion rapide des liens opérationnels –dont on ne rappellera jamais assez qu'ils sont récents et donc fragiles en dehors du champ technique des opérations de gestion de la liste– existerait aussi dans l'hypothèse du déploiement par l'UNEDIC ou les ASSEDIC de stratégies de recours à des prestataires privés qui ne seraient pas le fruit d'une évaluation partagée avec l'ANPE de son utilité, sur un territoire précis ou pour une profession déterminée et selon un schéma de concertation cadré à partir du niveau national. La voie serait alors ouverte à des incohérences et à des divergences opérationnelles qui saperaient les bases de la relation et risquaient de dresser les uns contre les autres des agents qu'il s'agit au contraire de faire travailler davantage en symbiose au service d'une finalité partagée de « bon service à la bonne personne au bon moment », pour reprendre les termes des lignes directrices européennes pour l'emploi que rappelait notre lettre de mission.

**Le bon cap n'est donc pas à notre sens de placer les relations bilatérales entre l'ANPE et l'UNEDIC sous le signe de la mise sous tension concurrentielle, mais de les mettre sous l'égide de la recherche coordonnée et coopérative des meilleurs dispositifs pour garantir au maximum de personnes les meilleures chances d'une insertion ou d'un reclassement durable dans l'emploi.** Quitte à retenir sans états d'âme et sans tabou des formules de recours à des prestataires privés sous pilotage et sous évaluation quand elles sont susceptibles d'apporter une réelle valeur ajoutée en termes de rapport coût/efficacité sur le placement ou en termes de développement d'une innovation opérationnelle dont les retombées seront favorables à la satisfaction des besoins.

Car, comme le montre surabondamment l'observation des démarches conduites dans notre environnement international, les progrès dans la qualité et l'individualisation des services supposent **que l'on garantisse une unité de conception de la stratégie et de l'économie générale des dispositifs, tout en décentralisant largement vers le terrain leur mise en œuvre** et en visant le meilleur réglage entre les prestations fournies directement par les institutions publiques et les prestations confiées à des opérateurs privés, à but lucratif ou non, dotés d'un savoir-faire propre dont l'utilisation peut être utile à la cause commune.

**Sous cette angle, les rapports entre l'ANPE et l'UNEDIC s'intègrent dans une chaîne de services d'intérêt collectif dont ils doivent devenir un maillon de plus en plus fort et structurant pour le fonctionnement du marché du travail.**

C'est dans cet esprit que devrait être conçue durant l'année 2004 –année charnière entre deux phases du cycle économique– **la convention matérialisant l'option de partenariat stratégique** que nous appelons de nos vœux **et qui est, d'une certaine manière, la solution alternative nécessaire par rapport à une fusion avec gestion tripartite vers laquelle pourrait nous porter l'analyse de la situation et des tendances à l'œuvre en Europe, mais dont la faisabilité et même l'opportunité sont problématiques aujourd'hui en France.**

Les principales lignes de force de cette convention de coopération pourraient être les suivantes

A côté des cycles de réunions de coordination opérationnelle qui se sont établis aux divers échelons territoriaux depuis deux ou trois ans et qui doivent être consolidés et systématisés dans le cadre de la convention, **il faut entretenir la communauté de problématique en généralisant l'excellente pratique de séminaires de réflexion et d'échanges entre les cadres des institutions du Régime et ceux de l'Agence.** Favorisant le brassage autour de l'analyse des perspectives de l'emploi et des enjeux de l'intervention sur le marché du travail, et la réflexion commune sur les pistes d'amélioration du service aux demandeurs d'emploi et aux entreprises, de telles rencontres peuvent produire de la cohésion et de l'innovation. Elles sont bien dans l'esprit de la juste relation à construire, entre des cultures professionnelles qui ne sont ni identiques ni interchangeables mais qui doivent entrer en synergie dans l'intérêt du public.

S'agissant de l'évolution des services, quelques sillons méritent d'être creusés en cohérence avec les analyses développées dans ce rapport.

En premier lieu, il nous semble nécessaire, au delà des travaux déjà entrepris sur ce sujet au sein de l'ANPE et des réflexions esquissées au sein de l'UNEDIC, **d'approfondir la méthodologie du diagnostic initial sur la situation du demandeur d'emploi et sa distance à l'emploi**, ainsi que sur les modalités de coopération qui permettraient dans certains cas aux agents de l'Assedic de contribuer à nourrir l'appréciation du conseiller de l'ANPE à partir d'éléments recueillis au cours de l'entretien d'inscription.

En deuxième lieu, **une réflexion conjointe pourrait utilement se développer sur l'utilisation plus large des nouvelles technologies de l'information et de la communication**, et notamment d'internet fixe ou mobile, en vue de faciliter l'accès à des services à distance et la recherche d'emploi.

En troisième lieu, il faut **encourager explicitement les pratiques coordonnées entre l'antenne ASSEDIC et l'agence locale pour l'emploi** permettant au demandeur d'emploi de connaître son rendez-vous à l'ANPE lorsqu'il sort de l'ASSEDIC. De la même manière, il faut valoriser et étendre les pratiques locales de coordination des visites en entreprise et de mise en place de visites communes pour certaines catégories d'entreprise.

En quatrième lieu, il est souhaitable de **susciter des pratiques de relations opérationnelles directes à des moments clés pour traiter des situations collectives** (pénurie localisée de main-d'œuvre) **ou individuelles** (demandeurs d'emploi appelant des mesures de relances et d'individualisation à partir du 6<sup>ème</sup> mois ou à tout autre moment qui serait jugé plus pertinent).

Enfin, nous suggérons, pour bien matérialiser aux yeux des demandeurs d'emploi la volonté partagée de gérer cette chaîne de services, **l'entrée des responsables des antennes ASSEDIC**, et le cas échéant des délégués territoriaux, **au sein des comités de liaison avec les chômeurs** qui ont été mis en place en application de la loi du 29 juillet 1998. Si l'analyse de leur fonctionnement a fait ressortir un bilan mitigé (3), aucune des

associations de chômeurs que nous avons rencontrées n'a souhaité la remise en cause de ces instances où peuvent s'exprimer des doléances et des attentes émanant des demandeurs d'emploi aussi bien que des informations en provenance des services de l'emploi.

Au-delà des champs d'amélioration qui touchent l'interaction directe entre les deux institutions pour la production de services, il **faut mettre au point un mode d'emploi partagé permettant de cerner les types de cas et les conditions dans lesquelles pourrait être déclenché le recours à des opérateurs privés de placement, défini son mode rémunération et évalué son résultat.** Cette démarche sera un gage de cohérence pour l'action des services de l'emploi et contribuera au développement nécessaire de l'ingénierie de la commande publique (cf II.2.2.2.).

**S'agissant de la question des locaux, il devrait être prévu que la possibilité d'une implantation physique commune soit systématiquement explorée lors de toute opération immobilière nouvelle**, que ce soit en cas de la construction d'un nouveau site ou en cas d'expiration d'un contrat de bail au titre d'une agence locale pour l'emploi ou d'une antenne de l'ASSEDIC. Les résultats de cette analyse devraient être soumis au comité régional de l'ANPE et aux instances compétentes de l'ASSEDIC concernée, assortis le cas échéant, dans l'hypothèse d'une impossibilité de regroupement dans un même immeuble, de précisions sur les mesures de coordination déjà prises en envisagées par les responsables locaux concernés pour faciliter le circuit du demandeur d'emploi. Un point sur cette question devrait être fait au minimum une fois par an à l'échelon national devant le conseil d'administration de l'agence et des instances de l'UNEDIC.

Il importe également que la convention prévoit l'**intensification des travaux engagés pour améliorer la fiabilité de la liste des demandeurs d'emploi**, notamment pour qu'elle reflète plus fidèlement la disponibilité effective des demandeurs d'emploi.

Certes, le constat des difficultés dans la gestion de la liste conduit certains de nos interlocuteurs au sein comme en dehors de l'ANPE, à suggérer que les opérations d'inscription soient « rapatriées » des Assedic vers les agences locales.

Ils font valoir que le choix de transfert effectué en 1994 reposait sur des considérations qui ont perdu de leur force, voire de leur pertinence : les opérations administratives d'inscription dont il s'agissait de libérer l'agence au profit de ses tâches opérationnelles, et notamment du recueil des offres, alors privilégié, ne représenteraient plus en l'état de l'art que quelques minutes de travail ; le dispositif du PARE/PAP amène désormais en tout état de cause le demandeur d'emploi à se rendre à l'agence locale pour un entretien précoce ; et, a contrario, les primo demandeurs font un détour en pure perte par l'ASSEDIC puisqu'ils n'ont pas de droit à indemnisation.

A ces arguments s'ajoute, de façon plus diffuse, le regret d'avoir perdu la maîtrise de la liste et par conséquent une prise plus directe sur les dysfonctionnements qui en limitent aujourd'hui la fiabilité en tant qu'instrument de mesure instantané de la population effectivement privée d'emploi, et surtout son opérationnalité en tant qu'outil servant de base au déclenchement des démarches et propositions de l'agence.

**Sans être insensible à de tels arguments, nous n'avons pas jugé opportun de retenir une proposition qui consisterait à refaire en sens inverse le chemin tracé avec un certain éclat en 1994 et suivi en 1997.**

D'une part, il nous a semblé que prendre le contre-pied d'un choix si structurant et entré en vigueur si récemment impliquerait d'être convaincu de l'absence de faisabilité de toute solution alternative. Or, en l'espèce, **il existe une autre voie qui consiste à prendre à bras le corps les problèmes bien identifiés qui affectent la gestion quotidienne de la liste, dans le cadre d'une orientation expresse qui serait validée conjointement par l'Etat et les partenaires sociaux, et inscrite dans la convention de coopération entre l'ANPE et l'UNEDIC.**

Il doit être possible d'améliorer significativement la gestion de la liste, moyennant une forte implication de la direction générale de l'Unedic comme des responsables territoriaux du régime, et l'intensification des travaux du groupe constitué récemment sur cette problématique entre le ministère (DARES, DGEFP), l'ANPE et l'UNEDIC ; **quitte à ne pas reculer devant la modification de certaines des règles si elles s'avèrent nécessaires, notamment pour que la liste reflète moins mal la disponibilité effective des personnes ou encore pour donner un fondement assuré aux expériences d'inscription sans présence physique concernant certaines catégories comme les**

**primo-demandeurs.** Une échéance assez rapprochée, par **exemple la fin de l'année 2004**, pourrait être assignée à ces travaux et à leurs éventuels prolongements réglementaires.

D'autre part, un retour vers l'ANPE des tâches d'inscription pourrait engendrer un recul pour les demandeurs d'emploi si l'agence n'était pas en mesure de **leur donner une information fiable et précise sur l'indemnisation**, ce qui n'était fréquemment pas le cas avant 1997. Aujourd'hui, la réorganisation induite par le transfert de l'inscription dans le fonctionnement des Assedic permet à plus de 85% des demandeurs d'emploi de sortir de leur entretien d'inscription avec un état précis de leurs droits et du montant de leur indemnisation, 40% d'entre eux ayant d'abord téléphoné à l'Assedic pour se renseigner sur le régime en vigueur et sur les pièces qu'il devrait fournir lors de l'entretien.

On sait à quel point il est essentiel de donner rapidement au demandeur d'emploi des repères sécurisants sur son indemnisation afin qu'il puisse s'engager vraiment et sans inhibition dans sa recherche d'emploi. Dès lors, il serait hasardeux de remettre en cause la répartition des tâches en vigueur depuis 1997 sans un certain nombre de garanties qui ne pouvaient en tout état de cause être obtenues dans le cadre de cette mission temporaire.

Outre les sujets évoqués ci-dessus, la convention de coopération devra bien entendu aborder le **sujet majeur des systèmes d'information**, qui appelle un développement spécifique.

#### II.4.2.3 Sortir du dilemme des systèmes d'information

S'agissant des systèmes d'information sur le demande d'emploi, l'évolution qui se dessine, conduisant à installer de manière durable une dualité d'applications sur la demande d'emploi et une dualité de fichiers sur les demandeurs d'emploi, pose un véritable dilemme.

Certes, le choix stratégique fait en 1996 par la direction générale de l'ANPE en vue de la mise en place d'un système propre baptisé Géode nous paraît compréhensible, dans un contexte de l'époque où la prestation informatique du régime, qui n'avait pas encore restructuré de fond en comble son organisation informatique, n'était pas à la hauteur des besoins d'un grand service à réseau comme l'Agence, soumis quotidiennement à la pression opérationnelle .

Mais sa concrétisation tardive - près de huit années plus tard - aboutit à rompre, en quelque sorte à contre temps, avec la pratique du fichier commun – GIDE, puis GIDE 1 BIS désormais réaménagé dans le cadre du projet ALADIN -qui était en vigueur depuis une vingtaine d'années.

En effet, lorsque le nouveau système Géode sera déployé par l'ANPE - soit dans le dernier état des prévisions entre la mi-2004, date de la première expérimentation-pilote, et le courant de l'année 2005, coexisteront deux univers applicatifs distincts (GEODE et ALADIN), abritant deux bases de données distinctes, qui ne pourront interagir directement entre elles du fait de leurs différences d'approche technologique (pour GEODE, technologie dite «objet » reposant sur un système propriétaire de norme CORBA, pour ALADIN technologie interactive de type Internet).

Pour surmonter cette difficulté, les deux directions générales ont imaginé de mettre en place entre les deux systèmes une « interface unifié » permettant des échanges de données soit en temps réel, soit en temps différé par traitement « batch » durant la nuit ou le week-end. Mais la volumétrie de ces échanges, raisonnable avant 2000 compte tenu du niveau modeste de la coopération opérationnelle existant à cette époque, s'est avérée considérable dans le nouveau contexte de la mise en œuvre du PARE/PAP.

En effet, celui-ci démultiplie les échanges de données sur la situation du demandeur d'emploi, sur les mesures prescrites en vue de favoriser son retour à l'emploi (prestations, formations...), et sur les actions opérationnelles déclenchées par l'ANPE ou l'UNEDIC (mises en relation sur une offre d'emploi, entretien de suivi...). Tant et si bien que l'on prévoit jusqu'à 500000 flux de données par jour en temps réel, auxquels s'ajouteront environ 800000 flux en temps différé, voire 5 millions en période d'actualisation !

Sans être informaticien - mais aussi en écoutant attentivement des professionnels - on peut concevoir de vives inquiétudes quant à la capacité d'une interface supportant de tels flux à fonctionner de façon fiable, sans à-coups ni blocages pénalisants pour le service opérationnel qui découleraient par exemple de discordances entre les données que le système ne pourrait pas gérer instantanément.

Conscientes de cette lourde hypothèque, les deux directions générales, ont, nous l'avons vu, cherché à la lever en commanditant un audit sur la structure du dispositif futur, puis récemment une étude interne de risques. Mais à ce jour, nous ne pouvons pas affirmer que des solutions existent pour, à la fois, fiabiliser l'interface et lui permettre d'intégrer correctement en cours de route les nouvelles exigences de coopération opérationnelle qui pourraient naître du bilan du PARE/PAP.

Par ailleurs, **il nous paraît clair qu'à terme, la poursuite du rapprochement opérationnel entre l'ANPE et l'UNEDIC**, qui est au cœur de notre mission et que nous appelons de nos vœux, **rendrait infiniment préférable le choix d'un outil informatique commun**, permettant d'assurer beaucoup plus aisément les échanges de données entre agents pour le traitement opérationnel et le suivi du demandeur d'emploi. A cet égard, une interface entre deux systèmes, même charpentée et fiabilisée, ne sera toujours qu'une solution sous-optimale.

C'est pourquoi, à ce stade du raisonnement, nous avons sérieusement envisagé de proposer de renverser dès maintenant le cours des choses en privilégiant l'option du système unique.

Deux séries de considérations nous ont toutefois conduit à privilégier en définitive une autre voie.

En premier lieu, s'il semble que la piste d'une **convergence vers GEODE** ait été évoquée dans le cours des analyses conduites depuis 2002, nous considérons qu'elle ne peut raisonnablement donner lieu à un arbitrage aujourd'hui.

D'une part, en effet, il serait hasardeux de fonder une approche unifiée sur un système qui n'a pas encore fait ses preuves et ne pourra être jugé sérieusement qu'à partir de la mi 2005 voire de la fin 2005, si d'aventure le calendrier de déploiement enregistrait une dérive supplémentaire.

D'autre part, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que le système issu d'Aladin, assurément moins ambitieux dans son approche, mais déjà opérationnel, se situe à un stade de son cycle de vie suffisamment avancé pour que l'on puisse à la fois considérer comme vraisemblable qu'il ne pourrait pas absorber des innovations

importantes dans les années à venir, et envisager son déclassement à l'horizon de l'entrée en vigueur d'un éventuel dispositif unifié reposant sur GEODE.

En deuxième lieu, trancher aujourd'hui en faveur de l'hypothèse inverse d'unification, qui reposerait sur **l'abandon de GEODE**, serait extrêmement délicat en l'état des informations disponibles.

D'une part, on ne saurait déprécier à la légère un investissement conséquent consenti par l'Etat –plus de 70 millions d'euros à ce jour– même s'il serait, selon les échos recueillis d'un coût nettement moindre que celui qu'a supporté le régime pour Aladin. Et cette considération prend d'autant plus de poids que l'on se situe plus près du moment du déploiement opérationnel du système ainsi financé.

D'autre part, nous ne disposons pas des éléments nécessaires pour garantir que le dispositif Aladin, conçu à partir de 1998 et déployé en 2000- 2001, soit technologiquement en mesure, moyennant des aménagements, d'apporter à ses utilisateurs le niveau d'adaptation aux exigences opérationnelles du poste de travail, de commodité d'utilisation et d'ergonomie qui est attendu de la mise en place de GEODE pour les agents de l'ANPE. Il faut à cet égard garder à l'esprit que GEODE a été présenté de longue date au sein de l'ANPE comme porteur d'un véritable saut qualitatif pour l'exercice du métier de conseiller, et que les exigences du PARE/PAP font ressortir la nécessité de rendre le rapport à l'ordinateur plus performant, c'est-à-dire à la fois moins absorbant pour l'agent et moins frustrant pour le demandeur d'emploi qu'il a en face de lui.

L'adaptation du poste de travail informatique aux exigences d'un exercice moderne de la fonction d'intermédiation demeure l'aspect le plus robuste des objectifs initiaux de GEODE, les deux autres ayant perdu de leur force : l'insatisfaction à l'égard des prestations de l'Unedic (du fait de la restructuration de l'organisation informatique du régime), l'amélioration des liens avec les partenaires extérieurs (du fait du report des interfaçages avec les co-traitants et avec l'afpa vers la version 2 de GEODE, soit au plus tôt en 2006).

**C'est au bénéfice de ces considérations que nous avons choisi en définitive de recommander un scénario en deux étapes.**

Durant la **première étape, d'une durée maximale de 18 mois à deux ans**, il s'agirait, sans remettre en cause les démarches engagées au sein de chaque organisme, de réunir les conditions permettant de minimiser les risques de dysfonctionnement majeur et de garantir la possibilité d'échanger de façon fiable les données nécessaires pour la bonne marche du PARE/PAP dans ses composantes essentielle, y compris le suivi de sa mise en œuvre pour chaque demandeur.

L'Etat et les partenaires sociaux doivent adresser aux deux directions générales une **orientation conjointe et expresse** en ce sens.

Les deux directions générales auront ensuite à présenter d'ici le milieu de l'année 2004 ou au plus tard le début de l'automne **des engagements communs propres à satisfaire cette orientation**. Nous n'avons ni la légitimité ni la compétence pour dessiner les options techniques précises, même si nous pressentons qu'elles devront combiner un sérieux allègement du volume des données transitant en temps réel par l'interface unifiée, avec des mécanismes extérieurs d'interrogation directe par les agents pour l'accès à des données qui ne seraient localisées que dans une seule des deux bases GEODE et ALADIN.

En revanche, nous tenons pour indispensable que les deux directions générales soient invitées à **constituer une véritable structure commune de projet**, intégrant réellement les équipes concernées des deux organismes, dans une **maîtrise d'œuvre commune**, dotée de **locaux communs**, et dont les responsables rendraient compte aux deux directeurs généraux de l'exécution de la **lettre de mission commune** qui leur aura été donnée. La question de savoir si une telle structure doit ou non prendre place dans le cadre juridique d'un groupement d'intérêt public nous paraît à tout prendre secondaire par rapport à son existence même et à la force de la volonté conjointe de l'Etat et des partenaires sociaux et des engagements communs souscrits auprès d'eux pour la mettre en œuvre.

Un tel dispositif intégré nous semble requis avant toute chose pour assurer une connaissance mutuelle approfondie des contraintes et des systèmes, et, au-delà, pour développer la dynamique de construction commune qui s'impose aujourd'hui dans l'intérêts supérieur du bon fonctionnement du dispositif opérationnel d'appui au retour à l'emploi.

La deuxième étape viendrait six mois après la fin du déploiement de GEODE et **au plus tard à la fin 2005.**

**Nous proposons de prévoir dès à présent la réalisation à cette échéance d'un audit externe de fonctionnement du dispositif mis en place pendant la première étape.** Cet audit, d'une durée maximale de trois mois, serait effectué par un prestataire proposé conjointement par les deux directions générales et agréé par le ministre et par le bureau de l'Unedic. **Sur la base des résultats de cet audit, prévu expressément dans la convention générale de coopération, le Ministre et les instances de l'UNEDIC se concerteraient pour décider du maintien du dispositif ou du passage à un dispositif de base unique.**

*II.4.3. Consolider et généraliser le dialogue entre les acteurs à l'échelon territorial en s'inspirant des meilleures pratiques récentes.*

II.4.3.1. Coordonner les stratégies et tendre vers la construction de politiques communes à l'échelon régional.

Nous avons déjà suffisamment évoqué les effets pervers de la dispersion et du manque de cohérence pour ne pas avoir à justifier davantage une telle orientation. **L'intérêt collectif commande aujourd'hui de se donner les moyens d'éviter, ou à tout le moins de limiter, le gaspillage et les doubles emplois, de rendre moins illisible l'action publique aux yeux des citoyens, mais aussi d'éviter des impasses sur des enjeux majeurs de solidarité ou de développement économique local.**

De façon plus positive, la coordination des stratégies et le mouvement vers une véritable « co-construction » d'actions communes, est aujourd'hui indispensable pour atteindre des objectifs qu'une simple addition des efforts de chacun laisserait hors de portée. Nous nous bornerons ici à en souligner trois.

**Le premier concerne la prise en charge des enjeux pour l'emploi des restructurations et des fermetures d'entreprises.** Nous avons déjà relevé que de tels défis collectifs sont des **terrains d'élection pour la mobilisation coordonnée des efforts de tous les acteurs économiques et sociaux sur le territoire concerné.** Ce n'est qu'au prix d'une telle mobilisation que les activités de substitution peuvent être

trouvées et de nouveaux emplois créés. Mais c'est aussi une telle approche de rassemblement des énergies et des moyens qui permet de réussir la construction de parcours de reclassement sans laisser au bord du chemin aucune catégorie de salariés, et notamment ceux qui n'ont pas droit au bénéfice des mesures collectives prévues dans le cadre des plans sociaux. **Si cette mobilisation locale ne passe pas dans tous les cas par la mise en place d'organismes spécifiques, elle peut utilement s'incarner dans des structures collectives orientées vers la création de nouveaux emplois et le reclassement.**

Le deuxième est de mettre les acteurs opérationnels de terrain en capacité de trouver facilement des solutions de financement pour des parcours de formation et d'insertion très individualisés, à partir d'échanges entre eux sur les situations des demandeurs d'emploi. Cela suppose bien entendu, de **généraliser les démarches de coordination des doctrines d'emploi des fonds dans le cadre de « conférences des financeurs »** que nous avons rencontrées lors de certains de nos déplacements, mais aussi de **laisser aux responsables opérationnels les marges de manœuvre nécessaires pour accommoder les règles et les critères afin de pouvoir « tricoter » le bon parcours**, c'est-à-dire celui qui donnera à la personne les meilleures chances d'intégration professionnelle.

Le troisième exemple **concerne l'évolution de l'offre de formation, qui ne pourra être obtenue que moyennant des signaux concordants des financeurs** quand ce ne sera pas des cahiers des charges communs. C'est à ce prix que l'on pourra progresser plus vite vers plus de modularité, plus de validation, plus d'articulation par les mêmes organismes entre formation des salariés et formation des demandeurs d'emploi, plus d'évaluation de la qualité des formations. **Dans ce domaine comme dans les autres champs de recours à des prestataires sur la chaîne de retour à l'emploi, mais peut-être plus encore, les progrès de qualité et le surcroît de professionnalisation nécessaires**, tant au nom de l'efficacité qu'au nom d'une plus grande homogénéité du niveau de service offert aux demandeurs d'emploi sur le territoire, **passent par une coordination accrue entre les commanditaires/maîtres d'ouvrage**. L'échelon régional est bien l'échelon naturel pour la mise en place de cette coordination dans un contexte de territorialisation durable de l'intervention sur le marché du travail.

#### II.4.3.2. Promouvoir de véritables débats régionaux d'orientation sur la politique du marché du travail.

La coordination des stratégies et l'articulation des outils ne prendront tout leur sens et ne seront durables que si elles peuvent à la fois s'appuyer sur de tels débats d'orientation et en retour les nourrir par leurs résultats. **Il s'agit de dégager des diagnostics régionaux partagés et de déterminer sur cette base des axes forts de convergence**, prenant en compte à la fois les orientations nationales, les spécificités régionales, mais aussi les dynamiques de projets et d'innovations qui se développent dans des cadres infra départementaux, qu'il s'agisse des bassins d'emploi, des communes ou des organismes intercommunaux.

**Faire vivre une telle pratique de diagnostic partagé et de délibération n'implique pas à notre sens de créer de nouveaux types d'instances.** L'exemple globalement décevant des COREF, dont le fonctionnement a le plus souvent été vécu comme routinier et pauvre par la plupart des acteurs, montre que le débat stratégique ne se décrète pas. Et les nouveaux comités consultatifs institués en 2002 qui se mettent progressivement en place pourraient bien subir le même sort si n'étaient pas réunies les conditions d'un fonctionnement productif : une volonté partagée des acteurs de travailler ensemble et dans une logique de convergence, un minimum de moyens humains permanents qui permettent à la fois d'animer les travaux de quelques sous-commissions thématiques d'assurer l'interaction avec les réflexions d'autres instances où il arrive que les forces vives de la région nouent des échanges fructueux (comités économiques et sociaux régionaux, COPIRE, comités régionaux de l'ANPE dans lesquels il conviendrait incidemment de faire entrer une représentation du Conseil régional et d'assurer la participation de représentants des Assedic).

Pour nourrir un débat riche et susceptible de déboucher sur des orientations fédératrices, il faut à notre sens mettre en place, dans chaque région où il n'existe pas encore, **un dispositif inter institutionnel souple assurant la convergence des informations sur l'emploi et la préparation des éléments d'analyse et d'évaluation nécessaires.** Il s'agit de donner des repères à l'ensemble des acteurs et d'étayer les débats de l'instance régionale en faisant la synthèse des données statistiques et opérationnelles et des études disponibles sur l'emploi dans la région. Cette approche de synthèse territoriale de l'information procède dans notre esprit du même souci que la mise

en place, prévue par l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 sur la formation, d'observatoires de branches.

Il est également souhaitable d'**encourager la constitution de groupements d'intérêts publics régionaux sur des champs d'action bien spécifiés** et nécessitant un dispositif permanent d'animation et de coordination, à l'image de la démarche lancée par un des conseils régionaux rencontrés dans le domaine de l'orientation des jeunes.

Enfin, compte tenu du rôle majeur et du potentiel d'intervention de l'Education Nationale, il nous semble essentiel que ces échelons territoriaux soient incités fortement à développer leur participation à des démarches partenariales où ils trouvent naturellement leur place, notamment pour l'orientation des jeunes et la validation des acquis. Le Préfet de région doit œuvrer dans cette direction en tant que de besoin, dans le cadre de son pilotage sur l'articulation entre les pôles « développement de l'emploi –insertion professionnelle » et « éducation– formation » que dessinent les réflexions en cours sur l'organisation de l'Etat en région.

II.4.3.3. Susciter chez les principaux acteurs des évolutions internes propices à cette interaction.

a) **Du côté du ministère chargé de l'emploi, le fil conducteur de l'évolution doit tendre à développer une capacité d'animation opérationnelle de diagnostics et de projets territorialisés, tout en renforçant l'efficacité des activités régaliennes de contrôle qui touchent au couple emploi/formation**, -contrôle des organismes de formation professionnelle et contrôle de la recherche d'emploi-

L'évolution dans ce sens est déjà amorcée à l'échelon régional, et la désignation du DRTEFP comme responsable du pôle « développement de l'emploi –insertion professionnelle » dans l'organisation de l'Etat en région devrait la conforter. Mais elle s'avère plus difficile à l'échelon départemental, où la culture de gestion des dossiers est plus fortement enracinée et a été confortée par les choix opérés il y a une quinzaine d'années. Dans l'avenir, pourtant, le ministère ne pourra être en mesure de faire entendre distinctement et efficacement la voie de l'Etat, au côté des préfets, et avec une légitimité claire par rapport à l'ANPE, qu'en négociant cette évolution du métier de base de ses services déconcentrés en matière d'emploi.

Elle implique certainement, à terme, le transfert à l'ANPE des tâches de maîtrise d'œuvre des quelques types de stages et de contrats aidés qui relèvent toujours de la compétence des services du ministère. Elle appelle aussi le développement de la sous-traitance à des organismes, dont c'est le métier de base, des tâches qui mobilisent essentiellement des compétences de gestion administrative et financière.

En contrepartie, elle exige que les directeurs régionaux et départementaux puissent s'appuyer sur une masse critique de cadres qualifiés et formés pour des missions d'animation, de conduite de projets partenariaux de pilotage et d'évaluation. En outre, les services du ministère ne pourront peser dans la construction des partenariats territoriaux que s'ils peuvent en faire « bouillir la marmite » en apportant, non seulement de l'ingénierie et du savoir faire, mais aussi des incitations ou des participations financières. Sous cet angle, **il paraît essentiel de maintenir une capacité d'intervention significative des services du ministère en matière d'encouragement aux démarches anticipatives sur l'emploi et les compétences dans les branches et les entreprises**, et sans doute aussi de doter les services d'outils d'incitation à l'innovation sur la gestion des âges. Le transfert en gestion des contrats d'insertion dans le secteur non-marchand, qui ne revêt aucun caractère d'urgence, pourra plus sûrement et sereinement être décidé et mis en œuvre dans un contexte où les services auront été confortés dans leur vocation propre et dans leurs moyens directs d'action, aujourd'hui plutôt amenuisés sous le double effet structurel de la montée en puissance de l'ANPE et de l'approfondissement de la décentralisation vers les régions.

De manière générale, la décentralisation et la pérennisation du rôle des partenaires sociaux dans la politique active de l'emploi requièrent de la part de l'Etat, une organisation cohérente. Il s'agit de lui permettre de jouer efficacement le rôle qui lui incombe et qui, on l'aura compris, reste important à nos yeux tout en ne pouvant ni ne devant plus être hégémonique.

Dans cet esprit, nous tenons pour essentiel que le Ministre en charge de l'emploi ne dévie pas de la ligne qui a été la sienne de puis plusieurs années et qui a consisté à tenir une « ligne de crête » étroite : celle de **l'équilibre nécessaire entre d'une part, l'autonomie de gestion et de management des composantes de son dispositif, et d'autre part la recherche de cohérence autour d'objectifs partagés** sans lesquels

l'Etat ne pourrait porter de message clair ni exercer une force d'impulsion et de conviction auprès de ses partenaires dans la construction des stratégies territoriales.

**Il doit donc continuer dans un même mouvement à tabler sur les vertus de l'autonomie de gestion et de la déconcentration interne de l'ANPE et de l'AFPA, sources de responsabilité et d'efficacité, tout en investissant dans l'animation du service public de l'emploi, qui n'est pas une institution mais une démarche fédératrice.**

En mettant en synergie les forces et les compétences de toutes ces composantes, dans un diagnostic partagé de l'emploi sur les territoires, débouchant sur des plans d'action coordonnés et reliant les orientations nationales avec les axes propres à chaque région, l'Etat se met en situation d'être un acteur à la fois incontournable, crédible et attractif.

Là où le SPE, au sens de la circulaire de 1984 est vivant et dynamique, là où il est capable de produire une stratégie d'action, il n'a en général pas de mal à s'élargir informellement aux autres partenaires, non pas sur la base d'une obligation juridique qui n'existe pas et qui n'aurait lieu d'être que si des partenaires venaient à se dérober aux exigences de l'intérêt public, mais sur la base de son rayonnement et de l'intérêt naturel que le conseil régional ou l'ASSEDIC, notamment, trouvent à s'associer à son travail. Et en retour, la cohérence qu'il produit permet aux services de l'Etat de participer sans retenue ni crainte aux démarches initiées par ces partenaires, dès lors qu'elles poursuivent des objectifs convergents. Elle permet aussi à chacun des organismes relevant de la sphère de l'Etat de nouer ses propres partenariats et de contracter de façon autonome sans risque de discordance ou de cacophonie.

A l'heure où la décentralisation franchit une nouvelle et importante étape, nous recommandons fortement au Ministre de maintenir cet équilibre dynamique entre autonomie et cohérence dont le service public de l'emploi peut être le lieu.

Après avoir opportunément écarté il y a quelques mois l'idée d'une tutelle déconcentrée sur l'ANPE, et opté pour la régionalisation de la commande publique de formation tout en réaffirmant la pérennité d'une AFPA nationale, **le Ministre pourrait**

**utilement matérialiser cette volonté dans les mois à venir, par un message portant sur l'avenir du service public de l'emploi.**

A nos yeux, il ne s'agit pas essentiellement de lui donner un fondement réglementaire, mais bien plutôt de **souligner l'actualité de la démarche**, à la fois pour montrer à tous, au sein comme en dehors de la sphère de l'Etat, que celui-ci entend rester un acteur entreprenant, et pour **désigner les quelques champs que le SPE devra labourer dans les années à venir, sous l'impulsion des directeurs régionaux et départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle**. Ces champs ont en commun de se situer au point de confluence entre d'une part, la politique d'incitation à la gestion anticipée de l'emploi et des compétences, et d'autre part, la politique d'intervention sur le marché du travail : traitement des restructurations, lutte contre les pénuries de main-d'œuvre, combat contre l'exclusion professionnelle, animation d'un vaste chantier de gestion équilibrée des âges de la vie active...

b) Du côté des partenaires sociaux, il paraît souhaitable de **développer la capacité de négocier et de contracter avec les autres donneurs d'ordre à l'échelon régional**, en s'appuyant sur une recherche de cohérence renforcée entre les leviers qui relèvent de leur sphère de gouvernance.

Dans cette optique, nous plaidons auprès d'eux pour une exploitation des synergies encore largement en friche entre le potentiel d'intervention sur le marché du travail des institutions du régime d'assurance-chômage et les institutions paritaires du champ de la formation, en particulier les organismes mutualisateurs. **La quasi-étanchéité de la frontière entre le monde de la formation des demandeurs d'emploi et celui de la formation des salariés**, décrite encore récemment par des travaux du CEREQ (4), **ne se justifie plus**, à l'heure où le salarié d'aujourd'hui est souvent le chômeur de demain et le stagiaire d'après-demain, mais aussi à l'heure de la validation des acquis de l'expérience professionnelle, du droit individuel à la formation organisé par le récent et unanime accord interprofessionnel, qui prévoit la possibilité de son utilisation durant la période de préavis en cas de licenciement économique, du contrat de professionnalisation ouvert aux demandeurs d'emploi par le même accord, ou encore du passeport formation. Nous nous devons de le souligner, quand bien même l'analyse de la complexité des données institutionnelles et financières qui sont ici en jeu n'entraîne pas dans le cadre de notre mission.

**Nous appelons aussi de nos vœux une réflexion poussée des partenaires sociaux sur le bon dosage de l'articulation entre le rôle de cadrage des branches professionnelles et les nécessités du développement du partenariat sur les territoires**, qui appellent des marges de manœuvre pour les gestionnaires des organismes régionaux susceptibles de participer à des actions de formation.

c) Du côté de la Région, outre une volonté générale de coopération et de convergence avec l'Etat et les partenaires sociaux, sans laquelle rien de fructueux ne serait possible, on peut souhaiter le **développement de la capacité de suivi des projets et des coordinations opérationnelles** de terrain dont nous avons relevé la présence dans certaines des régions visitées. Il est clair par exemple que la région renforce sa légitimité vis-à-vis de ses partenaires et des acteurs de terrain lorsqu'elle accepte de simplifier les circuits de validation des dossiers, lorsqu'elle prend une part active dans des instances de coordination sur le financement des parcours, ou encore lorsqu'elle participe à des diagnostics de bassins d'emploi et manifeste son intérêt pour le travail concret des organismes du travail des jeunes en faisant participer ses délégués territoriaux à certaines de leurs réunions. La structure interne des services de la région, voire la distribution des délégations entre adjoints du président du conseil régional, peuvent aussi exercer une influence plus ou moins positive selon qu'elle facilite ou non les liaisons qui s'imposent entre les questions d'emploi et les questions de formation.

d) Enfin, du côté des opérateurs eux-mêmes, **l'orientation essentielle est de poursuivre et d'intensifier les processus de déconcentration interne** permettant aux responsables territoriaux de contracter avec leurs partenaires et en cas de besoin d'adapter les solutions opérationnelles et financières. Un tel processus est déjà largement entamé au sein de l'ANPE, y compris vers les directeurs d'agences locales, dont les marges de manœuvre semblent toutefois plus importantes dans la gestion des moyens de fonctionnement et des contingents de mesures que dans l'adaptation des modes opératoires et des services proprement dits. Il est certainement moins avancé vers l'antenne ou le site ASSEDIC, échelon de base des institutions du régime d'assurance chômage dont les responsables doivent progressivement s'acclimater à la pratique du partenariat inter-institutionnel, qui leur est moins familière. Mais on peut espérer que cet apprentissage progressif permettra bientôt d'élargir leur espace de délégation.

Dans un cas comme dans l'autre, il faut veiller à ce que des démarches qui ont leur raison d'être, comme la certification Iso des unités, n'aient pas pour effet paradoxal d'enfermer les responsables de terrain dans des modes opératoires rigides qui deviendraient un obstacle à la démarche d'adaptation et d'individualisation.

La même exigence d'élargissement des espaces de responsabilités aux échelons territoriaux vaut bien entendu pour l'AFPA, dans un contexte marqué à la fois par la force de la contrainte économique pesant sur la gestion des centres et la régionalisation de la commande publique.

## LISTE DES PROPOSITIONS

### I. GOUVERNANCE ET REGULATION NATIONALE

- I.1. METTRE EN PLACE UN MECANISME DE SUIVI PARLEMENTAIRE DU FONCTIONNEMENT DU SYSTEME D'INTERVENTION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL
- I.2. REFORMER LE COMITE SUPERIEUR DE L'EMPLOI POUR Y FAIRE ENTRER UNE REPRESENTATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET EN FAIRE LE CADRE DE TRAVAUX REGULIERS SUR LA POLITIQUE DU MARCHE DU TRAVAIL ET D'UN DEBAT ANNUEL EN FORMATION PLENIERE PRESIDE PAR LE MINISTRE CHARGE DE L'EMPLOI.
- I.3. SYSTEMATISER LA PRATIQUE D'UNE REUNION AU MOINS SEMESTRIELLE ENTRE LE MINISTRE ET LES PARTENAIRES SOCIAUX DE L'INSTANCE DE L'UNEDIC POUR SUIVRE LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS DE COOPERATION OPERATIONNELLE ENTRE L'ANPE ET L'UNEDIC ET POUR IDENTIFIER LES ENJEUX DE CONVERGENCE A PRENDRE EN COMPTE DANS L'ELABORATION DES PLANS POUR L'EMPLOI OU DANS LA NEGOCIATION TRIENNALE DE LA CONVENTION D'ASSURANCE CHOMAGE.
- I.4. ETABLIR, DANS LE COURANT DE L'ANNEE 2004, UNE CONVENTION GENERALE DE COOPERATION REGROUPANT LES GRANDS AXES DE LA COOPERATION OPERATIONNELLE ET INFORMATIQUE, ET SOUMISE A VALIDATION PAR LE MINISTRE CHARGE DE L'EMPLOI ET LES INSTANCES DE L'UNEDIC.
- I.5. CREER UN COMITE D'OBSERVATION ET D'EVALUATION DU MARCHE DU TRAVAIL, INSTANCE COMPOSEE DE QUELQUES PERSONNALITES QUALIFIEES INDEPENDANTES ET DOTEES D'UN BUDGET D'ETUDES, EN VUE D'ASSURER UN ROLE DE VEILLE SUR LES PRATIQUES ET UNE FONCTION D'EVALUATION GLOBALE DU FONCTIONNEMENT DU SYSTEME D'INTERVENTION PUBLIQUE SUR LE MARCHE DU TRAVAIL.
- I.6. DONNER POUR TACHE A CE COMITE DES LE PRINTEMPS 2004 UNE EVALUATION D'ETAPE DU DISPOSITIF PARE-PAP.
- I.7. CONFIER LA DESIGNATION DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ANPE AU CONSEIL LUI-MEME.
- I.8. INVITER LES PARTENAIRES SOCIAUX A DEVELOPPER DES LIENS DE COMPLEMENTARITE ENTRE LES INSTITUTIONS A GESTION PARITAIRE DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE ET DU CHAMP DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, ET A AMELIORER L'ARTICULATION ENTRE LES POLITIQUES NATIONALES DE BRANCHES ET LES NECESSITES DU PARTENARIAT TERRITORIAL.

## II GOUVERNANCE REGIONALE ET PARTENARIATS TERRITORIAUX

- II.1. METTRE EN PLACE DANS CHAQUE REGION UN DISPOSITIF INTER INSTITUTIONNEL ASSURANT LA CONVERGENCE DES INFORMATIONS ET DES ETUDES SUR L'EMPLOI EN VUE DE PREPARER LES ELEMENTS D'ANALYSES ET D'EVALUATION NECESSAIRE AUX DEBATS ENTRE LES ACTEURS.
- II.2. ORGANISER UN TRAVAIL PARTENARIAL REGULIER ET AU MOINS UN DEBAT D'ORIENTATION ANNUEL SUR LES ORIENTATIONS GENERALES DES POLITIQUES DU MARCHE DU TRAVAIL, DANS LE CADRE DU COMITE CONSULTATIF REGIONAL POUR L'EMPLOI ET LA FORMATION, OU DE TOUTE AUTRE INSTANCE CHOISIE PAR ACCORD DE L'ÉTAT, DE LA REGION ET DES PARTENAIRES SOCIAUX, ET DOTE DE MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'ANIMATION.
- II.3. GENERALISER LA PRATIQUE DU FONCTIONNEMENT DE REUNIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ELARGI AUX ASSEDIC ET AUX REPRESENTANTS DU CONSEIL REGIONAL, EN FORMATION « TECHNIQUE » COMME EN FORMATION PLENIERE.
- II.4. REAFFIRMER DES LE PREMIER SEMESTRE 2004 DANS UN DOCUMENT D'ORIENTATION PLURI-ANNUEL EMANANT DU MINISTRE L'ACTUALITE DE LA DEMARCHE DE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI EN LUI ASSIGNANT SES PRINCIPAUX CHAMPS DE REFLEXION ET D'ACTION COORDONNEES POUR L'AVENIR.
- II.5. RENFORCER LA CAPACITE D'ANIMATION, DE PILOTAGE ET DE CONDUITE DE PROJETS PARTENARIAUX AU SEIN DES SERVICES DECONCENTRES DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ; CONFORTER LEUR POTENTIEL D'INTERVENTION FINANCIERE EN MATIERE D'ENCOURAGEMENT AUX DEMARCHES ANTICIPATRICES SUR L'EMPLOI, LES COMPETENCES ET LA GESTION DES AGES.
- II.6. ENCOURAGER LA CONSTITUTION DE GROUPEMENT D'INTERET PUBLIC REGIONAUX SUR DES CHAMPS D'ACTION IDENTIFIES ET NECESSITANT UN DISPOSITIF PERMANENT D'ANIMATION ET DE COORDINATION, AINSI QUE LA MISE EN PLACE DE STRUCTURES TOURNEES VERS LA CREATION D'EMPLOI ET LE RECLASSEMENT DANS LES BASSINS D'EMPLOI TOUCHES PAR DES RESTRUCTURATIONS OU DES FERMETURES D'ENTREPRISES.
- II.7. INTEGRER UNE REPRESENTATION DES CONSEILS REGIONAUX ET ASSURER CELLE DES ASSEDIC AU SEIN DES COMITES REGIONAUX DE L'ANPE.
- II.8. GENERALISER LES DISPOSITIFS DU TYPE « CONFERENCE DE FINANCEURS » PERMETTANT D'ARTICULER DE FAÇON OPERATIONNELLE LES INTERVENTIONS POUR ETAYER DES PARCOURS INDIVIDUELS DE RECLASSEMENT.
- II.9. VEILLER A CE QUE LA POURSUITE DES DEMARCHES DE DECONCENTRATION INTERNES MENAGENT AUX RESPONSABLES D'UNITES OPERATIONNELLES LES MARGES D'AUTONOMIE NECESSAIRES POUR ADAPTER EN COMMUN LES MODALITES CONCRETES DES SERVICES.
- II.10. INVITER LES PARTENAIRES SOCIAUX A FAIRE EVOLUER L'ARTICULATION ENTRE LE ROLE D'ORIENTATION DES BRANCHES PROFESSIONNELLES ET LES NECESSITES DU DEVELOPPEMENT DU PARTENARIAT QUI APPELLE DES MARGES DE MANŒUVRE A L'ECHELON TERRITORIAL.

- III RAPPROCHEMENT OPERATIONNEL ENTRE ANPE ET UNEDIC DANS LE CADRE D'UN PARTENARIAT STRATEGIQUE.
- III.1. GENERALISER LES PRATIQUES DE SEMINAIRES DE REFLEXIONS ET D'ECHANGES ENTRE LES CADRES DES INSTITUTIONS DU REGIME ET CEUX DE L'AGENCE .
- III.2. APPROFONDIR LA METHODOLOGIE DU DIAGNOSTIC INITIAL SUR LA PROXIMITE OU LA DISTANCE A L'EMPLOI, ET DEFINIR DES MODALITES DE COOPERATION OPERATIONNELLE PROPRES A L'ETAYER.
- III.3. METTRE EN PLACE , EN APPLICATION D'UNE ORIENTATION A DEFINIR PAR L'ETAT ET LES PARTENAIRES SOCIAUX, UNE OFFRE DE SERVICE RAPPROCHANT LE NIVEAU D'APPUI AU RECLASSEMENT DES SALARIES LICENCIES POUR MOTIF ECONOMIQUE EN DEHORS DE TOUT « PLAN SOCIAL » DE CELUI QUI EST ASSURE DANS LE CADRE DE CES PLANS.
- III.4. PROMOUVOIR EN COMMUN L'UTILISATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES ET EN PARTICULIER D'INTERNET EN VUE DE FACILITER L'ACCES A DES SERVICES A DISTANCE ET LA RECHERCHE D'EMPLOI.
- III.5. ENCOURAGER EXPLICITEMENT LES PRATIQUES COORDONNEES ENTRE LES ANTENNES ASSEDIC ET LES AGENCES LOCALES POUR L'EMPLOI PERMETTANT AUX DEMANDEURS D'EMPLOI DE CONNAITRE SON RENDEZ-VOUS A L'ANPE LORSQU'IL SORT DE L'ASSEDIC ;
- III.6 FAVORISER L'ESSOR DES PRATIQUES LOCALES DE COORDINATION DES VISITES EN ENTREPRISES ET DES VISITES COMMUNES.
- III.7. SUSCITER LA PRATIQUE DE RELATIONS DIRECTES A DES MOMENTS CLES POUR TRAITER DES SITUATIONS COLLECTIVES D'OFFRES D'EMPLOI OU INDIVIDUELLES DE DEMANDEURS D'EMPLOI.
- III.8. ASSOCIER LES RESPONSABLES DES SITES ASSEDIC AU FONCTIONNEMENT DES COMITES DE LIAISONS AVEC LES CHOMEURS.
- III.9 METTRE AU POINT UNE METHODOLOGIE COMMUNE POUR CERNER LES TYPES DE CAS ET LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LE RECOURS A DES PRESTATAIRES PRIVES POUR DES OPERATIONS DE PLACEMENT POURRA ETRE DECLENCHE , REMUNERE , SUIVI ET EVALUE .
- III.10. FAIRE ADRESSER PAR L'ETAT ET LES PARTENAIRES SOCIAUX UNE ORIENTATION CONJOINTE EXPRESSE AUX DIRECTIONS GENERALES DE L'ANPE ET DE L'UNEDIC, EN VUE D'ASSURER DANS DES CONDITIONS FIABLES LA COMPATIBILITE ENTRE LE FONCTIONNEMENT DES SYSTEMES D'INFORMATION SUR LA DEMANDE D'EMPLOI ET LES EXIGENCES OPERATIONNELLES DU PARE/PAP ET DE LEUR EVOLUTION EVENTUELLE .
- III.11. DEMANDER AUX DEUX DIRECTIONS GENERALES DE PRESENTER D'ICI LE MILIEU OU AU PLUS TARD LE DEBUT DE L'AUTOMNE DE L'ANNEE 2004 DES ENGAGEMENTS COMMUNS POUR ASSURER LA FIABILITE ET L'OPERATIONNALITE DES ECHANGES DE DONNEES ENTRE LES AGENTS DES DEUX ORGANISMES, APPUYES SUR UN DISPOSITIF COMMUN DE MAITRISE D'ŒUVRE ET SUR LA CONSTITUTION D'UNE EQUIPE-PROJET INTER INSTITUTIONNELLE , REGROUPEE DANS DES LOCAUX COMMUNS ET MANDATEE PAR UNE LETTRE DE MISSION COMMUNE .

- III.12. INSCRIRE DANS LA CONVENTION GENERALE DE COOPERATION LE PRINCIPE DE LA REALISATION A LA FIN DE L'ANNEE 2005, D'UN AUDIT EXTERNE SUR LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF D'ECHANGE DE DONNEES MIS EN PLACE EN 2004 AU REGARD DES IMPERATIFS OPERATIONNELS D'APPUI AU RETOUR A L'EMPLOI.
- III.13. PREVOIR DANS LA CONVENTION L'EXPLORATION SYSTEMATIQUE DE LA POSSIBILITE D'UNE IMPLANTATION COMMUNE DANS UN MEME IMMEUBLE LORS DE TOUTE OPERATION IMMOBILIERE NOUVELLE , Y COMPRIS L'EXPIRATION D'UN, CONTRAT DE BAIL, CONCERNANT UNE AGENCE LOCALE POUR L'EMPLOI OU UNE ANTENNE DE L'ASSEDIC.
- II.14. INTENSIFIER, EN LEUR FIXANT UNE ECHEANCE MAXIMALE DE 12 MOIS, LES TRAVAUX ENGAGES EN VUE AMELIORER LA FIABILITE DE LA LISTE DES DEMANDEURS D'EMPLOI, NOTAMMENT POUR QU'ELLE REFLETE PLUS FIDELEMENT LA DISPONIBILITE EFFECTIVE DES PERSONNES ; DECIDER LE CAS ECHEANT AU TERME DE CES TRAVAUX LES MODIFICATIONS REGLEMENTAIRES QUI S'AVERERAIENT NECESSAIRES.

#### IV CONTROLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI

- IV.1. PORTER EN DEUX ANS LES EFFECTIFS AFFECTES AUX SERVICES COMPETENTS DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE , AU NIVEAU DE LA NORME FIXEE EN 1991, SOIT UN CONTROLEUR A TEMPS PLEIN POUR 10.000 DEMANDEURS D'EMPLOI INDEMNISES.
- IV.2. REMPLACER LE SYSTEME LICRE PAR UN ACCES INFORMATIQUE FIABLE ET CONVIVIAL POUR LES AGENTS DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES.
- IV.3. MAINTENIR DURABLEMENT L'EFFORT D'ANIMATION ET D'INSTRUMENTATION ENTAME EN 2002 PAR LE MINISTERE.
- IV.4. PREVOIR AVANT LA DECISION DU DIRECTEUR DEPARTEMENTAL RELATIVE AU RETRAIT DE REVENU DE REMPLACEMENT, L'AVIS D'UNE COMMISSION DE TROIS PERSONNES COMPRENANT SON REPRESENTANT, UN REPRESENTANT DE L'ANPE ET UN REPRESENTANT DE L'ASSEDIC.
- IV.5. INTRODUIRE LA POSSIBILITE DE PRONONCER DES DECISIONS DE RETRAIT PARTIEL DU REVENU DE REMPLACEMENT ASSURANT LA NECESSAIRE PROPORTIONNALITE AVEC LES FAITS DANS CHAQUE SITUATION INDIVIDUELLE.
- IV.6. CONFIER A UNE - OU UN PETIT NOMBRE DE – PERSONNALITE(S) INDEPENDANTE(S) UNE MISSION DE REFLEXION ET D'ECHANGE D'ICI L'AUTOMNE 2004 SUR LES ENJEUX ET LES MODALITES DE LA CONDITIONNALITE DES ALLOCATIONS.
- IV.7. EN FONCTION DES RESULTATS DE CETTE MISSION, ENVISAGER, DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE COOPERATION, L'ATTRIBUTION AUX ASSEDIC DU POUVOIR DE SUSPENDRE TOTALEMENT OU PARTIELLEMENT LE PAIEMENT DE L'ALLOCATION EN CAS DE DOUTE SUR LA RECHERCHE D'EMPLOI.

## V. COOPERATION ENTRE ANPE ET AFPA

- V.1. PREVOIR DANS LE CADRE DU QUATRIEME CONTRAT DE PROGRES ENTRE L'ETAT ET L'ANPE ET DANS LE DOCUMENT STRATEGIQUE A VENIR POUR L'AFPA LA POURSUITE DU RAPPROCHEMENT OPERATIONNEL ENGAGE AU COURS DES DERNIERES ANNEES.
- V.2. ORIENTER LA COOPERATION ENTRE L'ANPE ET L'AFPA VERS UNE ADAPTATION DE L'APPROCHE DE SERVICE INTEGRE PRENANT EN COMPTE NOTAMMENT LES OBJECTIFS SUIVANTS : L'INSERTION DES BENEFICIAIRES DU RMI/RMA POUR LE COMPTE DU DEPARTEMENT, L'INTEGRATION DE LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPERIENCE PROFESSIONNELLE DANS LES PARCOURS DES DEMANDEURS D'EMPLOI, LA CONSTRUCTION DE METHODOLOGIE ET D'OFFRE DE SERVICES EN VUE DE FAVORISER LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES SALARIES DE PLUS DE 50 ANS ET LA GESTION EQUILIBREE DES AGES.
- V.3. PREVOIR DANS LES CONVENTIONS DE TRANSFERT DE LA COMMANDE PUBLIQUE AUX REGIONS LES MODALITES PERMETTANT D'ASSURER DURABLEMENT LA PRISE EN COMPTE DE LA POURSUITE DE LA COOPERATION DE L'AFPA AVEC L'ANPE DANS LA GESTION DES CAPACITES OPERATIONNELLES DE L'AFPA.

## COOPERATION ENTRE L'ANPE ET LES CO-TRAITANTS

- VI.1. AMELIORER LA CONNAISSANCE RECIPROQUE ET LA COMPLEMENTARITE DE L'OFFRE DE SERVICES ENTRE L'ANPE ET SES CO-TRAITANTS AFIN D'ASSURER QUE CHAQUE DEMANDEUR D'EMPLOI PUISSE ETRE PRIS EN CHARGE PAR LA STRUCTURE LA PLUS ADAPTEE .
- VI.2. EXPERIMENTER LA SIMPLIFICATION LA CHAINE DE SERVICES EN DEFINISSANT DES CRITERES COMMUNS DE REPARTITION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FONCTION DES COMPLEMENTARITES DES PARTENAIRES ET Y ASSOCIER LE REGIME D'INDEMNISATION AFIN QU'IL APPLIQUE CES ACCORDS EN ORIENTANT DIRECTEMENT CERTAINES CATEGORIES DE DEMANDEURS D'EMPLOI (TRAVAILLEURS HANDICAPES, CADRES).
- VI.3. ADAPTER LES MODALITES CONCRETES DE L'ACCES DES CO-TRAITANTS AU SYSTEME D'INFORMATION DE L'ANPE PARALLELEMENT A LA MISE EN PLACE DES ENGAGEMENTS CONJOINTS ANPE-UNEDIC SUR LES SYSTEMES D'INFORMATION, ET EN PRECISER LES CALENDRIERS, EN LIAISON LE CAS ECHEANT AVEC UN EFFORT D'UNIFICATION DES SYSTEMES D'INFORMATION DE CERTAINS DES RESEAUX DE CO-TRAITANTS.

## ANNEXE I – LETTRE DE MISSION.

Monsieur le Conseiller,

Notre pays est confronté à la persistance d'un niveau élevé de chômage. Celui-ci s'accompagne de difficultés de recrutement dans de nombreux secteurs et d'inégalités entre les Français. Le Président de la République, dans un discours prononcé à Auxerre le 16 septembre dernier a invité le gouvernement à « imaginer de nouvelles sécurités pour que chacun ait la possibilité... de changer d'entreprise sans subir de longues périodes de chômage, sans être confronté à un véritable drame humain ».

L'objectif pour les différents services chargés de l'emploi est, par conséquent, d'anticiper les situations de rupture professionnelle et d'assurer une prise en charge toujours plus active des demandeurs d'emploi. Le rôle croissant joué par les collectivités territoriales, notamment en matière de formation professionnelle du fait du mouvement de décentralisation implique également une coopération renforcée avec le Service Public de l'Emploi.

La mise en œuvre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), prévu dans la convention d'assurance chômage signée par les partenaires sociaux a permis de mettre en place un programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP/ND) en faveur des demandeurs d'emploi. La collaboration entre l'ANPE et l'UNEDIC s'est renforcée tandis qu'au niveau territorial, les coopérations se sont développées avec les collectivités territoriales.

Initié par l'ordonnance de 1986, conforté par la loi du 28 mai 1996, puis par la convention d'assurance-chômage, le rapprochement des deux opérateurs des politiques de l'emploi et des collectivités locales doit permettre d'améliorer le fonctionnement du marché du travail, en offrant aux demandeurs d'emploi et aux entreprises les services de proximité adaptés.

Afin de garantir aux chômeurs un accompagnement individualisé de qualité, il faut amplifier ce mouvement de rapprochement entre les acteurs de la politique de l'emploi.

Monsieur Jean MARIMBERT  
Conseiller d'Etat  
Conseil d'Etat  
1, Place du Palais Royal  
75100 - PARIS 01 SP

Il apparaît tout particulièrement utile de renforcer les synergies entre l'ANPE et l'UNEDIC. Seul un véritable travail en commun entre ces deux opérateurs peut fournir « le bon service à la bonne personne au bon moment » dans l'esprit des lignes directrices pour l'emploi définies au niveau européen. Vous en étudierez les voies et moyens opérationnels et, le cas échéant, institutionnels.

Le renforcement du travail en réseau avec l'AFPA, l'APEC, l'AGEFIPH et les Missions Locales pour l'emploi, doit également être encouragé, notamment dans la perspective d'une ouverture du marché du placement qui mettra fin à un monopole en pratique inappliqué et qui doit s'accompagner d'une consolidation de la capacité d'intervention publique au bénéfice des demandeurs d'emploi.

Vous porterez enfin une attention particulière à l'évolution souhaitable des relations entre l'ANPE et l'UNEDIC d'une part, les collectivités territoriales d'autre part.

Je souhaite, par conséquent, que vous me fassiez des propositions de modifications avant la fin du mois de janvier 2004. Pour conduire cette mission, vous pourrez vous appuyer sur les services de la DGEFP et procéder aux consultations que vous jugerez utiles notamment avec les Partenaires Sociaux, en particulier au titre de leurs responsabilités sur la gestion du régime d'assurance chômage. Vous pourrez également prendre en compte les expériences menées dans d'autres pays de l'Union européenne.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller, l'assurance de ma considération distinguée.

François FILLON

## ANNEXE 2 - CHRONOLOGIE DE L'INTERVENTION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET DE L'INDEMNISATION

31 décembre 1958 :

accord interprofessionnel des partenaires sociaux créant le régime d'assurance-chômage

1963 : création du Fonds National de l'Emploi (FNE)

1966 :

création de l'Association pour la formation professionnelle des adultes(AFPA) en lieu et place de l'Association nationale pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre - ANIFORM - datant de 1949

création de l'Association pour l'emploi des cadre (APEC)

1967 :

rapport ORTOLI

création par l'ordonnance du 23 juillet 1967 de l'Agence nationale pour l'emploi(ANPE)

1977 : premier plan pour l'emploi des jeunes

1979 : loi-cadre du 16 janvier 1979 et accord interprofessionnel du 16 mai 1979 unifiant les régimes d'assurance et d'assistance

1981 : rapport SCHWARTZ sur l'insertion des jeunes en difficulté

1982 :

création des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation(PAIO)

mise en place de comités de bassins d'emploi

crise financière du système d'assurance-chômage ; décret du 24 novembre 1982 portant mesures d'urgence, notamment la création de filières d'indemnisation

1983 : transfert aux régions d'une compétence de droit commun pour la formation professionnelle

1984 :

suppression du pointage physique des demandeurs d'emploi à l'ANPE

mise en place d'un fichier unique(GIDE) hébergé par l'UNEDIC

circulaire ministérielle sur la démarche de service public de l'emploi(SPE)

création des Travaux d'utilité collective(TUC)

ordonnance du 16 février 1984 et convention du 24 février 1984 instituant un système dualiste d'assurance et d'assistance

1986 :

accord interprofessionnel du 20 octobre 1986 créant les conventions de conversion

ordonnance du 20 décembre 1986 permettant de faire participer au service public de placement certains organismes à but non lucratif

1988 :

création de l'allocation formation-reclassement (AFR) par l'accord interprofessionnel du 26 février 1988

création du revenu minimum d'insertion(RMI) par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988

1989 :

création des contrats emploi-solidarité(CES)

rapport Join-Lambert/Lacarrière sur l'ANPE

mise en place de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés(AGEFIPH), en application de la loi du 10 juillet 1987

1990 :

signature du 1<sup>er</sup> contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE

mise en place du crédit-formation individualisé(CFI)

suppression de l'allocation d'insertion versée par l'Etat, pour les jeunes primo-demandeurs d'emploi et les femmes seules ayant charge de famille

1992 :

1<sup>ère</sup> circulaire ministérielle sur la territorialisation

transformation des coordonnateurs du CFI en coordonnateurs emploi-formation

mise en place, dans le cadre de l'assurance-chômage, de l'allocation unique dégressive(AUD)

1993 :

loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle ; décentralisation vers les régions de la formation des jeunes ; mise en place des « espaces jeunes » associant ANPE et Missions locales/PAIO

résolution de la crise financière du régime, moyennant notamment une contribution de l'Etat

création des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, intégrant la compétence formation (DDTEFP)

lancement de la politique d'allègement des charges sociales ; budgétisation des cotisations d'allocations familiales

1994 :

1<sup>er</sup> contrat de progrès entre l'Etat et l'AFPA

création des conventions de coopération par l'accord interprofessionnel du 8 juin 1994

1995 :

fusion des directions régionales du travail et de l'emploi avec les délégations régionales à l'emploi et à la formation professionnelle pour constituer les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle(DRTEFP)

accord interprofessionnel du 6 septembre 1995 créant l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)

1996 : convention du 4 juillet 1996 sur le transfert de l'ANPE à l'UNEDIC des tâches d'inscription des demandeurs d'emploi

1997 :

mise en place des « emplois-jeunes » et du programme « nouveaux services-nouveaux emplois »

signature du traité d'Amsterdam et sommet de Luxembourg : naissance de la coordination des politiques de l'emploi, et premières lignes directrices pour l'emploi

1998 :

1<sup>er</sup> plan national d'action pour l'emploi (PNAE)

lancement du programme Trace pour l'accès à l'emploi des jeunes en difficulté°

2000 : signature d'une nouvelle convention d'assurance-chômage, agréée le 4 décembre et entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001 moyennant des modifications apportées aux textes initiaux(protocolo du 14 juin et convention du 29 juin)

2001 : mise en place du plan d'aide au retour à l'emploi(PARE), assorti d'un Plan d'action personnalisé pour un nouveau départ pour l'emploi signé par le demandeur d'emploi et l'ANPE(PAP-ND)

2002 : création du contrat-jeunes en entreprise

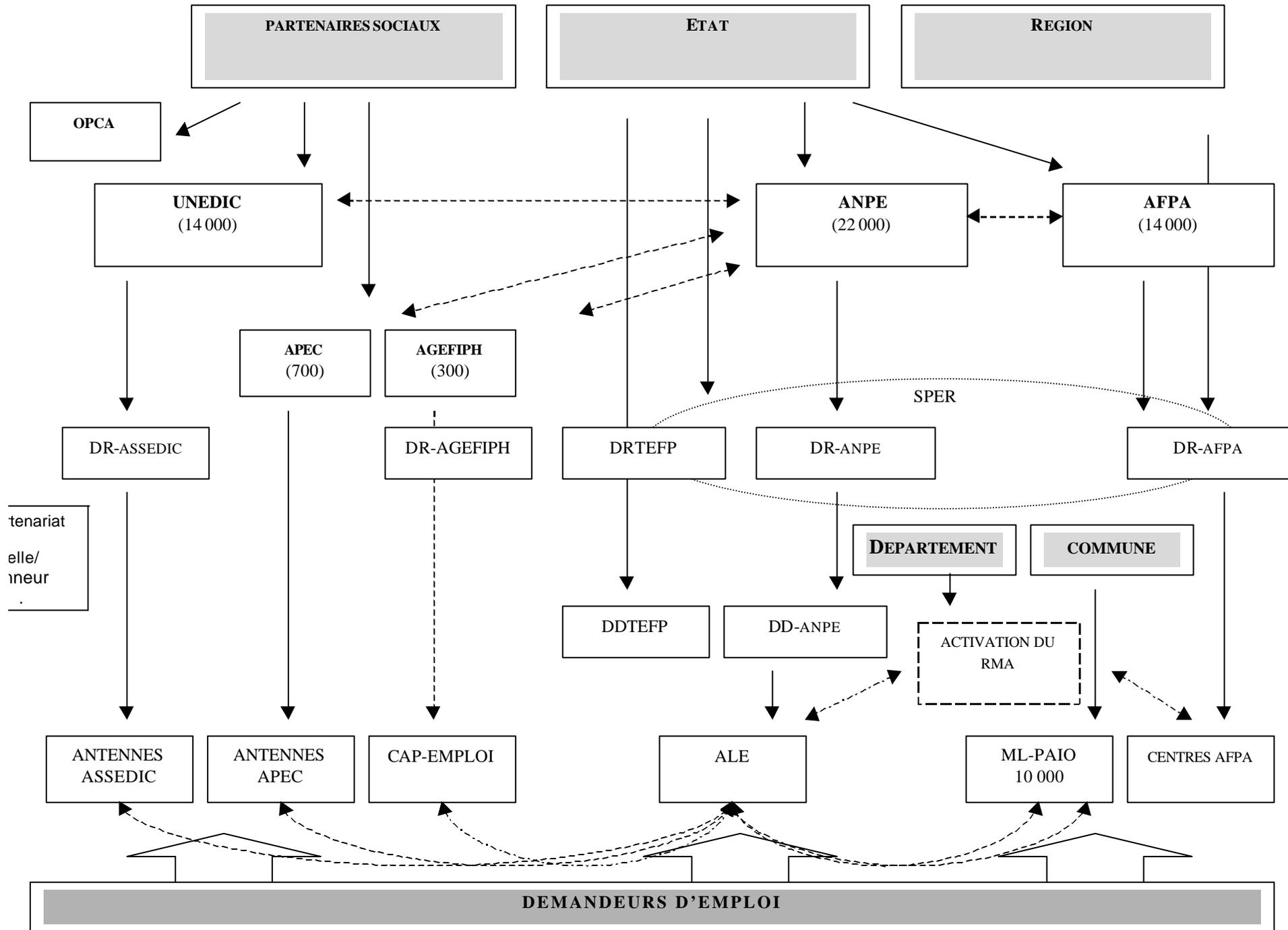
2003 : création du contrat d'insertion dans la vie sociale(CIVIS) substitué notamment au programme Trace

2004 :

transfert aux départements d'une compétence globale pour la gestion du RMI et du nouveau dispositif de revenu minimum d'activité(RMA)

transfert immédiat aux régions de la compétence coordinatrice en matière d'orientation et d'ici le 31 décembre 2008 de la « commande publique »(crédits du programme d'action subventionnée de formation des demandeurs d'emploi mis en œuvre par l'AFPA)

ANNEXE 3 - PANORAMA DES INTERVENANTS



## ANNEXE 4 - LES SERVICES DE L'EMPLOI EN ALLEMAGNE

Le placement et l'indemnisation des demandeurs d'emploi relèvent en Allemagne d'une institution unique, l'Office fédéral allemand du travail (Bundesanstalt für Arbeit), créée en 1952. Celui-ci, récemment rebaptisé « Agence fédérale du travail » (Bundesagentur für Arbeit) est à la fois responsable des missions de placement des demandeurs d'emploi sur le marché du travail et de la gestion de leurs indemnités (régime d'assurance chômage et régime de solidarité). Sa gestion est tripartite (Etat, partenaires sociaux), et il bénéficie d'une large autonomie liée à son statut d'établissement public relevant de la tutelle du ministère de l'emploi.

Son mode de fonctionnement et son organisation ont été fortement critiqués dans un passé récent par un rapport de la Cour des comptes fédérale (Bundesrechnungshof), qui dans un contexte de chômage élevé et d'augmentation considérable des budgets consacrés aux indemnités, a mis en évidence au printemps 2002 ce qu'on qualifie depuis de « scandale du placement ». Selon la Cour des comptes fédérale, seul un tiers des placements comptabilisés au titre de son activité lui étaient réellement imputables, contrairement aux statistiques affichées par l'Office.

Afin d'apporter une réponse à ces dysfonctionnements, le gouvernement fédéral a chargé un groupe d'experts (la Commission Hartz, du nom de son président Peter Hartz, directeur des ressources humaines d'un grand groupe automobile national) d'élaborer des propositions afin de redéfinir les modalités d'intervention sur le marché du travail et les structures institutionnelles chargées de les mettre en oeuvre.

Les propositions du rapport Hartz, remis au cours de l'été 2002, ont inspiré plusieurs lois votées depuis lors, en s'en éloignant parfois. Ces lois (en particulier les lois appelées Lois Hartz I, II, III et IV) ont défini les orientations suivantes :

- réorganisation de l'office fédéral et de son mode de gestion interne. L'office prend désormais le nom d'Agence fédérale, et pourra de manière accrue avoir recours à des prestataires privés, y compris pour les opérations de placement des chômeurs de longue durée ;
- accroissement de la flexibilité sur le marché du travail et encouragement à une reprise d'activité plus rapide, y compris en s'appuyant davantage sur le marché ;
- renforcement de la conditionnalité des dispositifs d'indemnisation et regroupement des régimes de solidarité chômage et d'aide sociale en une nouvelle prestation unique.

1. L'office fédéral est réorganisé en une Agence fédérale du travail, dont le mode de pilotage et de management sont rénovés

Lancé dès 2003 avec notamment une réforme de la comptabilité interne permettant de mieux identifier les flux financiers en fonction de leur origine (Etat fédéral pour l'assistance, cotisations sociales pour l'assurance), le processus interne de modernisation devrait aboutir en 2005, l'année 2004 étant consacrée à la mise en place des systèmes d'information et de contrôle de gestion ainsi qu'à la rénovation des processus de décisions internes, indispensables à la mise en place d'une contractualisation des objectifs et des moyens.

### 1.1. Une réorganisation du réseau et de sa direction

Par-delà le changement d'image lié au nouveau nom, le processus de réorganisation de l'organisme public a introduit un véritable changement culturel dans son mode d'organisation et de direction, notamment grâce à :

- une autonomie accrue du Conseil d'administration, qui dispose d'une réelle capacité d'initiative pour proposer au gouvernement la nomination ou le départ des membres du directoire, désormais au nombre de trois, et de son président ;
- l'apparition de nouvelles fonctions (responsables de réseau, les directions régionales devenant davantage un échelon de coordination ; interlocuteurs spécialisés chargés du suivi de « portefeuilles » de demandeurs d'emploi – Fallmanager en allemand, proches des Casemanager qu'on trouve dans le système britannique) ;
- un management rénové (réduction des niveaux hiérarchiques, équipes polyvalentes, prise en compte des résultats individuels) ;
- une offre de service conçue selon une approche de diversification des prestations: le choix d'un profilage pour chaque demandeur d'emploi a été fait, et les offres de services aux demandeurs d'emploi sont segmentées en trois compartiments (autonomie, conseil, assistance), le recours accru à des prestataires privés y compris pour le placement, enfin le développement d'un projet innovant de marché virtuel des offres et demandes d'emploi à partir d'une base de donnée unique associant les différents acteurs (demandeurs d'emploi, entreprises, agents, organismes prestataires) ;
- à terme, la mise en place de guichets uniques (Jobcenter) regroupant le placement et l'ensemble des allocations, y compris celles auparavant versées par les centres d'aide sociale, amenés à fusionner progressivement avec les agences locales du travail.

### 1.2. Le renforcement d'une culture du résultat et la modernisation des relations avec la tutelle

Jusqu'à présent, la définition des objectifs de l'agence passait par la déclinaison des orientations et priorités que lui assignait la loi fédérale, auxquels s'ajoutaient les programmes spécifiques aux différents Länder. Le mode de pilotage était donc en grande partie fondé sur le pouvoir d'approbation des actes et d'autorisation d'agir dont disposait le gouvernement à l'égard de l'agence.

Dans le cadre des lois Hartz (Loi Hartz III), l'objectif est désormais de pouvoir passer à un mode de relations fondé sur la contractualisation des objectifs et des moyens, entre le gouvernement et l'agence d'une part, entre les différents échelons territoriaux de l'agence d'autre part.

Cette évolution va de pair avec la fixation d'objectifs assortis d'indicateurs (stocks de demandeurs d'emploi et durée du chômage, flux financiers, part de marché pour la collecte des offres d'emploi etc...), déclinée au niveau local et qui trouve son prolongement dans une gestion des ressources humaines davantage orientée vers la performance, et la mise en place d'une comptabilité permettant de séparer les prestations

versées au titre du régime d'assistance -y compris, à terme, l'aide sociale- et celles au titre du régime d'assurance.

2. La reprise d'activité rapide est encouragée, y compris par le recours à des prestataires privés

Outre l'accroissement de la flexibilité sur le marché du travail, l'objectif des lois Hartz I et II, adoptées fin 2002 dans le prolongement du rapport Hartz, ainsi que de la loi Job-Aktiv qui les a précédées, est de diminuer les emplois aidés au sein du secteur non marchand au profit des aides au secteur marchand. A côté de dispositifs visant à accélérer le retour à l'emploi par le versement d'aides aux chômeurs créateurs d'entreprises individuelles et par les abaissements de charges sociales pour les bas salaires, ces lois organisent un recours accru au secteur privé. A cet égard, trois types de dispositifs ont été mis en place : le recours au travail temporaire, l'externalisation des prestations de réinsertion professionnelle par les agences locales (y compris des prestations complètes d'accompagnement vers l'emploi, de placement et de suivi dans l'emploi), la création de bons de placement et de formation au profit de certains demandeurs d'emploi afin qu'ils s'adressent aux opérateurs de leur choix.

### 2.1. Le recours aux entreprises de travail temporaire

Dans un contexte de fort encadrement du travail temporaire, la proposition de créer des agences de service en personnel (Personal-Service-Agenturen, PSA) constituait une mesure phare du rapport Hartz, reprise à son compte par le législateur. Le dispositif actuellement en vigueur vise à faire émerger, dans le cadre d'une relation contractuelle avec l'agence après appel d'offres, des opérateurs de travail temporaire ayant pour mission de mettre temporairement des demandeurs d'emploi à disposition des entreprises. Les demandeurs d'emploi disposent ainsi d'un contrat de travail conclu pour un minimum de neuf mois, la rémunération étant maintenue entre les missions.

En plus de la rémunération liée à la mise à disposition de salariés aux entreprises utilisatrices, les PSA bénéficient de financements de la part de l'agence, qui tiennent compte du caractère durable ou non du placement. Dans cette optique, près de 50 000 demandeurs d'emploi devaient en 2003 bénéficier de cette mesure. On peut toutefois noter que la mise en œuvre sera sans doute plus difficile en l'absence de mesures d'incitations financières à destination des entreprises utilisatrices, initialement prévues par le rapport Hartz.

### 2.2. L'extension de la sous-traitance aux opérations de placement

La suppression du monopole du placement au profit de l'agence en 1994, remplacé par un système de licence, aurait pu favoriser le développement d'opérations de placement par des agences privées, mais aussi le recours à la sous-traitance de certaines de ses missions de la part de l'agence. En pratique, le développement du placement privé est resté très faible. De plus, le recours par l'agence à des opérateurs privés est resté limité à des prestations spécialisées (évaluation des compétences, orientation, conseil etc...), en partie en raison d'une absence de consensus sur la place et l'ampleur que pouvait avoir la sous-traitance dans l'effectuation de ses missions par l'agence.

Ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001 de la loi Job-Aktiv que les modalités de recours aux prestataires extérieurs par l'agence ont été réellement modifiées, en ouvrant explicitement la possibilité de recours à des tiers pour le placement.

Cette loi impose en outre à l'agence d'envisager pour chaque catégorie de demandeur d'emploi si la sous-traitance du placement n'est pas plus adaptée, chaque agence locale restant toutefois libre de définir quels services elle externalise. Elle crée également au profit des demandeurs d'emploi de plus de six mois un droit à des prestations extérieures prises en charge par l'agence.

A l'exception du contrôle de la recherche d'emploi et du versement des allocations, l'ensemble des tâches peuvent désormais être sous-traitées. En 2002, la sous-traitance représentait - hors formation - près de 23 milliards d'euros. Dans le cas de recours à des prestations de placement, la rémunération des prestataires comporte généralement un part fixe (rémunération des moyens mis à disposition) et une part variable, fonction du résultat obtenu.

### 2.3. L'introduction d'un système de bons de formation et de placement au profit des demandeurs d'emploi

Le « scandale du placement » du printemps 2002 a conduit à la mise en place - à titre expérimental jusqu'en 2004 - de bons de placement permettant à certains demandeurs d'emploi de choisir entre un opérateur privé de placement et l'opérateur public lui-même. Cette mesure s'est accompagnée de l'abandon du système de licences autorisant l'activité des agences privées de placement.

A condition de remplir certaines conditions d'éligibilité (bénéficiaire de l'assurance ou de l'assistance chômage, avoir été au chômage trois mois au cours des quatre derniers mois, ne pas avoir trouvé d'emploi), tout demandeur d'emploi a droit à un bon de placement d'un montant proportionnel à sa durée de chômage (de 1500 euros pour une durée de 3 à 6 mois, à 2500 euros pour une durée supérieure à 9 mois), encaissable par un opérateur privé. Le bon n'est encaissable que par un prestataire qui a effectivement réalisé un placement, une première moitié étant versée à l'entrée dans l'emploi, la seconde à l'issue de 6 mois dans l'emploi. La relation entre le demandeur d'emploi et le prestataire étant de nature commerciale, ce dernier n'a pas l'obligation d'effectuer des opérations de placement au profit d'un demandeur d'emploi qui le demande (en particulier s'il le juge peu apte à occuper rapidement un emploi). Un système similaire est prévu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour les actions de formation.

Ce système a permis de distribuer près de 330 000 bons de placement dans la première année de son entrée en vigueur (avril 2002 - avril 2003), seuls 20 000 bons ayant fait l'objet d'un premier versement et moins de 4000 ayant donné lieu à versement de la deuxième tranche, ce qui constitue un résultat en retrait par rapport aux attentes initiales.

3. Les réformes les plus récentes renforcent la conditionnalité des allocations et fusionnent en une nouvelle prestation régimes de solidarité chômage et d'aide sociale

#### 3.1. Un renforcement de la conditionnalité des allocations

Dès 2001, la loi Job-Activ s'inspire dans la relation entre le service public de l'emploi et le chômeur du principe « promotion de l'emploi et exigence » (fordern und fördern) : la meilleure prise en compte des besoins individuels à travers un offre de service différenciée trouve son pendant dans une incitation - au besoin par des sanctions - à une recherche d'emploi plus active. Selon cette loi, le demandeur d'emploi doit au bout de six mois de chômage accepter un emploi dont le montant représente au moins celui des ses

allocations de chômage, l'absence lors d'un entretien d'embauche ou le refus d'accepter un emploi pouvant être sanctionnés par une suppression des allocations durant trois mois.

La loi Hartz IV, adoptée à la fin de l'année 2003, prévoit également une réduction de 30% des montants perçus par les demandeurs d'emploi en cas de refus d'un emploi convenable ou d'une mesure de réintégration, la notion d'emploi convenable n'étant pas définie par référence à une grille salariale conventionnelle ou aux usages locaux en matière de rémunération. Dans de tels cas, les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans s'exposent à une suppression des allocations perçues, à l'exception de celles finançant leur logement.

### 3.2. le regroupement en une nouvelle prestation des allocations des régimes de solidarité chômage et d'aide sociale

Adoptée à la fin de l'année 2003, la loi Hartz IV a prévu que serait mis en place d'ici à 2005 le regroupement en une nouvelle prestation unique des allocations des régimes de solidarité chômage, versées par l'agence, et des allocations d'aide sociale versées par les communes.

Cette mesure avait été précédée en 2001 par des dispositions concernant le regroupement progressif en un guichet unique, les JobCenter, des guichets des agences locales et de ceux chargés de l'aide sociale, et vise à assurer la cohérence entre les deux dispositifs. Ses principaux objectifs sont :

- conformément à la priorité accordée au retour à l'emploi, un renforcement de l'activation des dépenses d'aide sociale, dont les anciens bénéficiaires deviendront en principe demandeurs d'emploi afin de pouvoir toucher la nouvelle prestation. La mise en œuvre de cet objectif est parfois déjà largement entamée dans certaines villes, qui ont défini de véritables programmes locaux de réintégration professionnelle de leurs bénéficiaires en ayant recours à des prestataires privés ;
- une mise en cohérence des deux systèmes de solidarité : le régime de protection sociale, le niveau de prestation sont différents et la coordination des deux gestionnaires reste faible, alors même que certaines communes ont mis en place de véritables programmes d'actions locales pour la réintégration professionnelle de leurs bénéficiaires, et que certaines personnes relèvent des deux systèmes.

Les communes disposent toutefois d'un droit d'option leur permettant d'assurer la mise en œuvre de cette nouvelle prestation, à condition que leurs bénéficiaires ne soient pas traités différemment des demandeurs d'emploi relevant d'une agence.

## ANNEXE.5 - LES SERVICES DE L'EMPLOI AUX PAYS-BAS

Le service public de l'emploi néerlandais a connu depuis le début des années 1990 des évolutions profondes, qui ont radicalement transformé son organisation et sa philosophie générale en tentant de rapprocher et de coordonner davantage les politiques d'intervention sur le marché du travail et les différents régimes de protection sociale (assurance chômage, invalidité, maladie, revenu minimum).

La dernière en date de ces réformes, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, baptisée Structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus (SUWI en néerlandais), a confirmé et parfois accentué les évolutions précédentes. Tout en renforçant l'objectif d'un retour à l'emploi d'une majorité de bénéficiaires de prestations sociales (politique du « travail d'abord », work first), elle a d'un point de vue institutionnel redéfini les rôles respectifs des différents intervenants, en augmentant dans le dispositif d'ensemble le poids de la puissance publique (Etat, communes) et du marché (opérateurs privés de placement et de réinsertion professionnelle) au détriment de celui des partenaires sociaux.

1. Les réformes successives des politiques de l'emploi ont réaffirmé le rôle des pouvoirs publics et renforcé le rôle du marché, au détriment des partenaires sociaux

### 1.1 L'échec de la gestion du risque chômage par les partenaires sociaux et la nationalisation du régime d'indemnisation

Depuis 1945, les partenaires sociaux avaient la responsabilité de gérer les régimes d'assurance chômage et invalidité. En 1993, la commission Buurmeijer met en évidence l'utilisation massive par les partenaires sociaux du régime d'invalidité pour gérer confortablement l'impact des ajustements économiques sur le nombre de chômeurs : au début des années 1990, le dispositif compte 900 000 ayants d'roits (soit un invalide pour 7 actifs).

Le scandale déclenché par la publication de ce rapport a rapidement eu des répercussions sur l'organisation des régimes d'assurance invalidité et chômage. La première répercussion allait dans le sens d'un plus grand contrôle par les pouvoirs publics : dès 1995, les responsabilités des organes de gestion paritaires ont été transférées à un organe public central. La seconde répercussion s'est traduite – dans un premier temps – par un recours accru à la concurrence, l'organe public central faisant jouer la concurrence entre cinq agences privées d'exécution, chargées de la mise en œuvre des prestations au niveau régional.

La mise en œuvre de la législation SUWI à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 s'est également traduite par un renforcement des prérogatives publiques concernant le régime d'indemnisation du chômage, puisque les cinq opérateurs privés ont été regroupés avec l'ancien organisme central au sein d'un organisme public autonome placé sous la tutelle du ministre des affaires sociales, l'institut de mise en œuvre des assurances sociales (en néerlandais UWV), regroupant le régime d'assurance chômage mais aussi celui gérant les prestations d'invalidité.

## 1.2 L'ouverture progressive du placement au marché<sup>1</sup>

Gérée depuis 1990 selon le principe du tripartisme (Etat, partenaires sociaux), l'Agence néerlandaise pour l'emploi a depuis 1995 diversifié ses sources de financement et ses services. Depuis cette date, l'Agence, s'appuyant en partie sur des initiatives prises au niveau local dès 1993, a opéré deux évolutions :

- elle a développé ses activités commerciales en séparant son activité en deux : une activité de base correspondant à des tâches de service public d'une part, et la vente de prestations plus spécialisées (recrutements intensifs, (pré)-sélection de candidats, prestations en matière de GRH) selon une logique commerciale d'autre part, ce type de prestations ne faisant plus l'objet d'un monopole ;
- elle est devenue le prestataire des instances chargées de verser les allocations (régimes d'assurance, régime d'assistance géré par les communes). Outre le financement issu des activités commerciales, le financement de l'Agence ne reposait dès lors plus sur un budget annuel voté par le Parlement mais sur la rémunération versée au titre des prestations qu'elle effectuait pour le compte des donneurs d'ordre, les sommes correspondantes leur étant déléguées par une loi de finances. Dans la mesure où 80% des commandes devaient être passées auprès de l'Agence, il s'agissait cependant en grande partie d'un marché captif.

Ce n'est qu'en janvier 2000, dans le contexte de la mise en œuvre de la nouvelle structure de mise en œuvre de l'emploi et des revenus (SUWI) que l'obligation de commander 80% des prestations auprès de l'Agence a été supprimée, ce qui a véritablement permis l'ouverture d'un marché concurrentiel des prestations de placement et d'intermédiation (l'accent étant mis sur le retour à l'emploi, ces prestations sont désignées au Pays-Bas par le terme de « réintégration »). La possibilité ouverte aux instances allocatrices d'indemnisation a en effet provoqué l'essor rapide d'un véritable marché de la réinsertion professionnelle, puisque dans la période qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi SUWI, on a vu émerger près de 800 entreprises de réintégration.

La création d'un véritable marché de la réintégration professionnelle a toutefois eu des conséquences importantes sur l'Agence, qui s'est scindée en deux :

- une partie des activités de l'Agence correspondant aux tâches de service public a été conservée au sein d'une nouvelle structure (les centres pour le revenu et l'emploi – CWI) ;
- l'autre partie, correspondant à des tâches de réintégration désormais réalisées dans un cadre concurrentiel a été privatisée, l'Etat restant l'actionnaire principal de la nouvelle société de droit privé.

## 1.3 La reponsabilité accrue des communes en matière de réinsertion professionnelle

Avant le milieu des années 1990, les communes avaient aux Pays-Bas essentiellement un rôle de guichet afin d'octroyer des prestations d'aide sociale (revenu minimum, aide médico-sociale).

---

<sup>1</sup> Cf. J.-M. Herbillon, le recours à des opérateurs externes pour la mise en œuvre des politiques actives du marché du travail : le cas des Pays-Bas, document de travail produit pour le Commissariat général du Plan, avril 2003.

La mise en évidence en 1996 par une commission d'enquête (commission van der Zwann) d'un manque de rigueur dans la tenue des dossiers et plus généralement d'une faible efficacité de ces dispositifs pour faciliter l'intégration sociale et professionnelle de leurs bénéficiaires, notamment en raison de l'absence d'incitation en ce sens dans le mécanisme de financement de l'aide sociale, déléguée aux communes, a conduit à renforcer les compétences et les responsabilités financières des communes en la matière.

Dès 1996, elles sont devenues directement responsables de la réintégration professionnelle de leurs allocataires, un mécanisme budgétaire prévoyant un partage du financement avec le budget de l'Etat. Parallèlement, l'obligation de mettre en place un plan de réinsertion professionnelle de leurs allocataires s'est accompagnée de la création d'un budget spécifique d'activation des prestations qu'elles versent.

La mise en place de l'opération SUWI s'est principalement appuyée sur le renforcement de la responsabilité financière des communes en matière d'aide sociale, afin de les inciter à activer davantage ces dépenses, pour lesquelles elles doivent contractualiser avec les fournisseurs de prestations de réintégration. A terme ces incitations devraient être renforcées par une responsabilité financière complète des communes en matière de prise en charge de l'aide sociale.

2. Conçu selon une logique d'activation, le système actuel opère une répartition stricte des responsabilités et des compétences entre les différents intervenants

L'originalité du système mis en place par la législation SUWI tient autant à la volonté forte d'activation de l'ensemble des revenus sociaux qu'au découpage des compétences qu'il opère entre les différents acteurs publics et privés afin de mettre en place une « chaîne du retour à l'emploi ». Celle-ci doit selon les ambitions de cette réforme préserver autant que possible la nécessaire simplicité d'usage pour le demandeur d'emploi tout en prenant en compte le besoin de clarification des missions de chaque intervenant et de sa responsabilisation, gages d'une plus grande efficacité.

### 2.1 Une logique d'activation qui englobe l'ensemble des politiques sociales et vise à répartir clairement les tâches

Le principal objectif de la réforme SUWI est de rapprocher la politique de l'emploi des différentes politiques sociales assurant des revenus de remplacement (assurance chômage, assurance maladie et invalidité, revenu minimum notamment) tout en répartissant le plus efficacement possible le rôle de chaque intervenant. Cet objectif découle de trois types de constats :

- celui d'un découplage entre les incitations à favoriser le retour sur le marché du travail et les responsabilités réelles des intervenants en matière de réintégration et de financement du système. La réforme SUWI tente donc de rompre avec une situation dans laquelle, jusqu'au début de la décennie 2000, l'Agence pour l'emploi n'avait pas de réelle incitation, en particulier financière, à accroître son efficacité dans ses missions de placement des demandeurs d'emploi ;
- celui, corollaire, de politiques sociales cantonnées à la gestion passive des prestations au détriment de la logique selon laquelle les prestations ne doivent être qu'une étape transitoire dans un parcours de retour à l'emploi ;

- celui d'une complexité croissante et d'une imbrication importante des tâches privées et publiques, en particulier en ce qui concerne ce qui dans les missions de l'Agence relevait de l'activité commerciale et ce qui relevait de son activité de base.

La priorité est donc donnée à la réintégration des demandeurs d'emploi et des différents allocataires sur le marché du travail (work first) et à la clarification des compétences. Dans l'esprit de ces réformes, les institutions chargées de financer les allocations versées aux personnes sans emploi devront donc être responsables de leur réintégration professionnelle tout en s'appuyant pour cela sur un marché concurrentiel dont des gains d'efficacité importants sont attendus (à cet égard, on peut noter qu'inversement, les entreprises qui souhaitent avoir recours au régime d'invalidité pour leurs salariés en relevant ont l'obligation de financer des actions de reclassement).

## 2.2 L'opérateur public de placement : guichet unique de premier accueil et d'orientation, rôle d'intermédiation pour les publics les moins éloignés de l'emploi

L'opération SUWI a mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002 une nouvelle structure, remplaçant l'Agence pour l'emploi néerlandaise, les centres pour les revenus et l'emploi (CWI, en néerlandais), répartis sur l'ensemble du territoire et rattachés à un organisme public autonome placé sous la tutelle du ministre des affaires sociales et de l'emploi. L'autre partie des activités de l'ancienne Agence, qui répondaient à une logique commerciale, a été privatisée par la création d'une société anonyme dont la majorité du capital est détenue par l'Etat.

Ces centres, qui sont les premiers points de passage obligés pour tout demandeur d'emploi, sont chargés de missions telles que la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, la collecte et la diffusion des informations sur le marché du travail, le conseil aux entreprises et aux demandeurs d'emploi. Ils assurent également d'autres missions, qui font leur originalité au regard de la situation qui prévaut en France :

- ils constituent les dossiers de demande d'allocation au bénéfice des futurs allocataires des différents régimes (invalidité, chômage, aide sociale), qu'ils leur transmettent pour instruction ;
- ils effectuent surtout une tâche essentielle de « profilage », c'est-à-dire qu'ils évaluent la distance qui sépare chaque demandeur d'emploi du marché du travail en le classant en quatre catégories à l'aide de tests. C'est sur la base de ce profilage initial que les instances allocatrices dont dépendent les demandeurs d'emploi mettent en place des parcours de réintégration professionnelle.

Sauf pour les demandeurs d'emploi les moins éloignés du marché du travail (environ deux tiers d'entre eux), qui relèvent directement des centres emploi et revenus pour assurer une mise en relation sur la base des services disponibles (liste des offres d'emploi, conseils, prestations ponctuelles), les centres ne sont donc plus responsables des parcours de réintégration professionnelle des demandeurs d'emploi, que les instances allocatrices sont chargées d'acheter auprès de prestataires privés.

Par ailleurs, il existe désormais quelques plates-formes locales de services regroupant en un même lieu les différentes institutions (centre pour l'emploi et les revenus, régimes d'indemnisation, communes, mais aussi entreprises de réintégration ou entreprises de travail temporaire), offrant au demandeur d'emploi en un même lieu la gamme complète

des prestations de la chaîne du retour à l'emploi. La coordination opérationnelle des différents intervenants doit quant à elle être assurée par des « plates-formes » régionales.

### 2.3 Les régimes chargés du versement des indemnités : pilotage et financement des parcours de réintégration professionnelle des demandeurs d'emploi

Le système néerlandais est désormais fondé sur le principe du « qui paie décide » : pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, les instances finançant des prestations sociales (régime d'assurance chômage et invalidité (UWV), communes pour les allocataires du revenu minimum) sont également chargées d'assurer le retour à l'emploi des allocataires, et dans le cas des communes, des demandeurs d'emploi n'ayant droit à aucune prestation.

A cet égard, l'UWV et les communes assurent deux fonctions :

- ils sont l'interlocuteur du demandeur d'emploi avec lequel ils définissent un parcours de réintégration professionnelle, chaque demandeur d'emploi étant suivi à toutes les étapes de son parcours par un interlocuteur unique ;
- ils passent des marchés avec les prestataires privés chargés d'assurer les opérations de réintégration des demandeurs d'emploi, qu'il est interdit aux instances allocatrices d'effectuer elles-mêmes.

Les marchés sont des marchés publics, répartis selon divers critères (publics cibles, régions, prestations avec accompagnement médico-social etc...), et pour lesquels la rémunération est en règle générale conditionnée au résultat et non liée au seul volume d'activité (nombre de demandeurs d'emploi pris en charge, par exemple). Dans ce cadre, la qualité de l'emploi est prise en compte puisqu'un placement est généralement considéré comme réussi s'il débouche sur un emploi d'une durée au moins égale à 6 mois.

La définition des critères de rémunération des marchés (soit en fonction du résultat pur : pas de placement, pas de rémunération (no cure no pay), soit avec intéressement (no cure less pay)) fait aujourd'hui l'objet d'une attention particulière, tout comme les modalités de suivi des demandeurs d'emploi au cours de leurs trajets de réintégration, afin d'éviter les biais en faveur ou au détriment de certaines catégories de demandeurs d'emploi de la part des entreprises de réintégration cherchant par exemple à optimiser leur rémunération en choisissant les publics les plus faciles à réinsérer.

### 2.4 l'Etat central : la gouvernance du système

La réorganisation des intervenants sur le marché du travail néerlandais, en particulier celle de l'Agence néerlandaise pour l'emploi, et l'ouverture à la concurrence des tâches de placement et de réintégration professionnelle, ne s'est pas accompagnée d'un recul des pouvoirs publics en général, et de l'Etat en particulier.

La libéralisation progressive et l'autonomie accrue des organismes publics (centres pour les revenus et l'emploi, régime d'assurance invalidité et chômage) dans la manière dont ils gèrent les missions qui leur sont confiées, sont en effet allées de pair avec une redéfinition de l'action publique, qui s'appuie désormais sur le marché, considéré comme plus efficace

et moins coûteux, pour poursuivre les objectifs d'intérêt général qui animent la politique de l'emploi.

Dans ce cadre, le système mis en place réserve à l'Etat central les missions suivantes :

- fixation des objectifs de la politique de l'emploi et du cadre réglementaire, allocation des ressources, cohérence d'ensemble du dispositif ;
- évaluation et contrôle des résultats et éventuellement, mise en cause de la responsabilité des organismes.

A l'exception de la mise en œuvre des prestations de réintégration elles-mêmes, confiées au marché mais en fonction des objectifs fixés par les intervenants en matière de politiques de l'emploi, la mise en place de la législation SUWI se traduit donc au total plutôt par une reprise en main par les autorités politiques du pilotage d'ensemble, de la gouvernance, d'un système dont le pilotage était auparavant plus éclaté (rôle plus marqué des partenaires sociaux pour les régimes d'assurance, assez large autonomie de l'Agence pour l'emploi dans la mise en œuvre de ses missions). Ceci explique que certains observateurs du système néerlandais aient pu parler d'un « libéralisation en régie » à propos du processus qui a abouti au système actuel.

## ANNEXE.6 - LES SERVICES DE L'EMPLOI AU ROYAUME-UNI

Depuis 1997, le gouvernement britannique a mis en œuvre un programme intitulé Welfare to work, visant à réformer les politiques sociales en faisant du travail, et non plus des prestations sociales, la clef de voûte de l'Etat providence (Work based Welfare State).

Dans cette perspective, les réformes mises en place ont suivi deux orientations en apparence paradoxales :

- une confirmation de l'importance de l'opérateur public dans la réorientation de l'ensemble du service public de l'emploi vers le retour à l'emploi dans le cadre du programme New Deal lancé en 1997/1998, et une réorganisation opérationnelle fusionnant les services chargés du versement des différentes allocations avec les centres du service public de placement au sein des Jobcentres Plus ;
- un recours accru au marché dans les prestations d'intermédiation et d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi : même si le recours à des opérateurs privés n'est pas récent, il a donc connu un élan nouveau, en particulier dans le cadre de la politique des zones pour l'emploi (employment zones) et des équipes locales pour l'emploi (Action Team for jobs).

### 1. Le programme Welfare to Work confirme la place de l'opérateur public

#### 1.1 Un élargissement de l'activation des dispositifs publics à l'ensemble des bénéficiaires de prestations sociales

La stratégie mise en place à compter de 1997 vise à faire accéder au marché du travail et à l'emploi l'ensemble des bénéficiaires d'allocations en inversant l'ordre des priorités : non plus d'abord les allocations puis l'emploi, mais l'inverse. Selon cette réforme, il s'agit donc, tant auprès des organismes publics chargés de ces bénéficiaires qu'auprès des demandeurs d'emploi et des inactifs, de créer les conditions pour que le retour à l'emploi devienne une priorité.

Dans ce cadre, les réformes visent à rendre financièrement plus attractif le retour à l'emploi, mais aussi à renforcer les exigences pesant sur les individus (contrôle de la recherche d'emploi, priorité à la proposition d'emploi sur la démarche de demande d'allocation etc...).

Cette orientation s'est traduite en particulier par le programme New Deal, qui outre la catégorie centrale des 25-50 ans, vise différents publics cibles, qu'ils soient ou non bénéficiaires d'allocations, actifs ou inactifs.

#### 1.2 Le New Deal : la mise en place de programmes à destination des publics en difficultés

Les personnes visées par les programmes New Deal sont toutes les personnes sans emploi en âge de travailler, et non pas seulement les chômeurs bénéficiaires de revenus de remplacement. Le New Deal, qui se concentre sur les publics les plus en difficultés ou ayant déjà accompli une période de chômage importante (de six à 12 mois) comprend aujourd'hui un ensemble d'initiatives à destination de différents publics cibles :

- les jeunes âgés de 16 à 24 ans ;
- les adultes de 25 ans et plus, en chômage de longue durée ;
- les parents isolés ;
- les handicapés ;
- les conjoints de demandeurs d'emploi ;
- les adultes de plus de 50 ans.

Les moyens financiers sont concentrés sur les jeunes de 16 à 24 ans au chômage depuis plus de six mois, pour lesquels l'inscription dans un programme du New Deal est automatique et obligatoire, comme pour les adultes de plus de 25 ans ayant subi une période de chômage de longue durée.

Après une période d'intégration au programme et l'élaboration d'un plan d'action individuel en liaison avec un interlocuteur spécialisé, les participants relevant des différents sous-programmes sont orientés vers diverses prestations (formation, un emploi aidé, ou une expérience de travail en milieu associatif).

La mise en place du New Deal, programme de grande ampleur pour lequel des moyens financiers importants ont été alloués (3,5 milliards £ sur 4 ans pour 1998-2002, 1 milliard £ sur la période 2001-2004) a réaffirmé le rôle du service public de placement, qui est chargé de sa mise en œuvre – au besoin en externalisant certaines prestations par des marchés passés auprès d'opérateurs privés.

### 1.3 Un programme qui s'est traduit par la mise en place d'un guichet unique pour l'emploi et les indemnisations

Un premier volet institutionnel a été mis en œuvre au niveau central en 2001, par un redécoupage visant à regrouper en une même structure ministérielle, le Department for work and pensions, les services chargés de l'intervention sur le marché du travail et ceux en charge des régimes d'indemnisation.

Au niveau opérationnel, après une phase d'expérimentation en 2001, le service de placement (Employment service) a été fusionné en 2002 avec les services chargés des différentes allocations (Benefit agency), l'opération devant monter en charge sur quatre ans (notamment en raison des restructurations immobilières qu'elle implique). Les Jobcentres Plus, qui d'ici à 2006 constitueront progressivement le nouveau réseau issu de la fusion de ces deux entités, devraient à terme réunir 75 000 salariés, contre respectivement 32 000 salariés pour l'Employment service et 60 000 salariés pour les Benefit agencies.

En fusionnant les 1100 agences de l'Employment service avec les 500 agences chargées des allocations, cette réforme simplifie significativement les démarches des demandeurs d'emploi tout en assurant aux pouvoirs publics la prise en compte de l'activation des allocations et la priorité du retour à l'emploi, missions désormais assurées au sein d'une même structure.

## 2. Le recours à des opérateurs privés a parallèlement connu un élan nouveau

### 2.1 Un cadre général de longue date favorable au recours à des opérateurs privés

Le recours à des opérateurs externes en matière de prestations concernant la mise en œuvre de la politique de l'emploi remonte aux grands programmes de lutte contre le chômage mis en place en réaction aux chocs pétroliers des années 1970.

De plus, alors que les autres pays européens ont jusqu'à une date récente maintenu au profit de l'organisme public de placement un monopole pour cette activité, limitant ainsi en droit comme en fait le rôle de l'intermédiation privée, le secteur du placement privé a toujours eu une place importante en Grande-Bretagne. Ainsi, la première réglementation chargée d'encadrer les agences privées pour l'emploi date de 1974 (système de licences) et a été abandonnée en 1994.

Enfin, même si le service public de l'emploi n'a pas fait l'objet d'une privatisation – contrairement à d'autres grands services publics de réseaux – dès le milieu des années 1990 l'Employment service devait, pour la mise en œuvre des politiques publiques, compter avec un recours sélectif à la concurrence, conçu comme aiguillon favorisant l'efficacité de l'opérateur public.

### 2.2 Un recours à la concurrence renforcé pour les publics et les territoires les plus en difficultés

Dans certains territoires, le ministère chargé de l'emploi a décidé de confier directement à des prestataires privés la mise en œuvre des programmes de retour à l'emploi, les prestataires faisant l'objet d'une sélection, après une procédure de mise en concurrence respectant les règles des marchés publics.

Cette approche nouvelle, qui va parfois jusqu'à confier à des opérateurs extérieurs non plus des prestations ponctuelles mais l'ensemble de la mise en œuvre des programmes d'intervention sur le marché du travail, s'est traduite par trois catégories de dispositifs :

- dans 12 des 144 sites couvrant l'ensemble du territoire, la mise en œuvre du New Deal est assurée par des opérateurs privés. Les sites ont été choisis parmi ceux ayant obtenu les moins bons résultats en termes de retour à l'emploi ;
- dans 15 territoires connaissant une situation de l'emploi particulièrement mauvaise (souvent d'anciens sites industriels), les Employment zones, des prestataires privés sont chargés d'assurer le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée en lieu et place de l'opérateur public, qui n'assure donc pas dans ces territoires la mise en œuvre de ce sous-programme du New Deal ; l'ensemble des demandeurs d'emploi de longue durée sont donc orientés vers le prestataire responsable de la zone, qui ne peut refuser leur prise en charge ;
- dans les quartiers en grande difficulté, les Action Team for Jobs, équipes issues du secteur associatif et du secteur privé, sont chargées de faire accéder à l'emploi les populations qui en sont les plus éloignées (demandeurs d'emploi présentant des difficultés médico-sociales, victimes de discriminations), par une coopération étroite avec les entreprises locales.

### 2.3 L'émergence d'un nouveau type d'acteur : le consortium public-privé

La mise en œuvre du programme des Employment zones a fait émerger un prestataire de type nouveau, symbolisant la coopération entre la sphère publique et la sphère privée que le gouvernement britannique souhaite favoriser. En effet, Working links, issu d'un partenariat entre les JobCentres et deux grandes entreprises spécialisées dans les ressources humaines, a remporté neuf des 15 marchés des Employment zones.

Il est aujourd'hui le leader sur le marché de la réinsertion professionnelle et emploie à 40% des salariés détachés par l'organisme public, qui bénéficient chez Working links de meilleures conditions de travail et de salaires plus avantageux.

## ANNEXE 7 - LES SERVICES DE L'EMPLOI DANS LES AUTRES PAYS DE L'UNION EUROPEENNE

### 1. Les institutions chargées de l'indemnisation et du placement des demandeurs d'emploi

#### 1.1. L'indemnisation du chômage s'appuie sur un régime d'assurance souvent tripartite, et dans la majorité des cas, sur un dispositif d'assistance<sup>2</sup>

En règle générale, la coexistence de deux mécanismes d'indemnisation

La plupart des pays de l'Union européenne disposent d'un système d'assurance chômage obligatoire (cas particuliers du Luxembourg, qui dispose pour sa part d'un " fonds pour l'emploi", ou du Danemark pour lequel le régime d'assurance est volontaire mais où il existe un système de garantie de ressources) et certains d'entre eux, comme l'Allemagne, l'Espagne, la France, ou la Suède sont dotées également d'un dispositif d'assistance chômage, qui couvre généralement à la fois les personnes ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage et celles qui n'ont aucun droit aux prestations d'assurance.

Le cas de la Grande-Bretagne est particulier dans la mesure où sa législation prévoit une seule allocation, qui peut revêtir les deux formes, s'apparentant soit à une prestation d'assurance lorsqu'elle est basée sur les contributions versées soit à une prestation d'assistance lorsqu'elle est basée sur les ressources et que son montant varie en fonction de la situation familiale de l'intéressé.

Lorsque aucun dispositif d'assistance chômage n'est prévu, c'est généralement l'aide sociale qui prend le relais (par exemple en Belgique ou en Italie). Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle prestation regroupant l'aide sociale et l'allocation d'assistance aux chômeurs, il en va de même en Allemagne pour les demandeurs d'emploi qui ne remplissent pas les conditions d'ouverture de droit à l'assurance chômage.

Le mode de gestion paritaire, une exception au niveau européen

En règle générale, les systèmes d'indemnisation du chômage sont gérés de façon tripartite par l'Etat, les organisations patronales et les syndicats de salariés. Toutefois, les partenaires sociaux sont seuls gestionnaires du système français, y compris pour le régime de solidarité dont l'Etat leur a délégué la gestion. Les régimes d'assurance chômage au Danemark, en Finlande ou en Suède sont pour leur part gérés par des syndicats de salariés ou des représentants des travailleurs indépendants. Au Luxembourg l'Etat gère directement un fonds, et le régime est géré par les pouvoirs publics au Royaume-Uni.

Les prestations d'assurance sont généralement financées par les cotisations des employeurs et des salariés, et parfois aussi grâce à une contribution de l'Etat (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Suède).

Dans certains Etats, employeurs et salariés versent une contribution globale à la sécurité sociale (Belgique, Grande-Bretagne) ; dans d'autres, en revanche, ils versent une

---

<sup>2</sup> Les développements qui suivent s'inspirent en partie des études comparatives menées par l'Unedic et des données issues du système d'information mutuelle sur la protection sociale dans l'Union européenne. Pour plus de précisions cf. <http://www.assedic.fr/unijuridis> et [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc2001/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/index_fr.htm)

contribution spécifique à l'assurance chômage (Allemagne, Espagne, France). En Italie, seuls les employeurs participent au financement des prestations de chômage. Au Luxembourg, le financement des prestations est principalement assuré par une cotisation spéciale de la part des employeurs, des impôts de solidarité et une contribution de l'Etat.

Les prestations d'assistance sont financées par l'Etat et, plus rarement, par les contributions employeurs et salariés (Espagne).

### 1.2. Des opérateurs publics qui ne réunissent pas toujours les tâches de placement et celles d'indemnisation

Dans certains pays européens, un même organisme public assure parfois conjointement les missions d'indemnisation et de placement (on peut ainsi notamment citer l'Allemagne, le Royaume-Uni, mais aussi la Grèce ou l'Autriche et dans une moindre mesure, les Pays-Bas). Ces cas de guichet unique du placement et de l'indemnisation restent toutefois encore peu fréquents, même s'ils sont généralement mis en place aussi dans le but de renforcer les chances de retour à l'emploi, notamment par une activation accrue des allocations versées.

Ceci tient en partie aux difficultés qui existent à regrouper des structures aux centres de gravité institutionnels souvent assez éloignés. En effet, le placement est majoritairement et de longue date pris en charge dans un cadre assurant un rôle important aux pouvoirs publics (parfois au niveau local, plus souvent au niveau national), alors que l'indemnisation donne généralement un rôle à certains acteurs du champ social à côté des pouvoirs publics, en faisant par là même un lieu privilégié de déploiement des relations sociales.

Ce phénomène n'est toutefois pas spécifique à l'Europe, puisque de nombreux pays membres de l'OCDE étaient jusqu'à une date récente dans une situation similaire<sup>3</sup>. Mettant en œuvre les recommandations de l'OCDE<sup>4</sup> dans un passé récent (Australie, Nouvelle-Zélande) ou plus ancien (les Etats-Unis ayant précédé la recommandation), certains d'entre eux ont regroupé ces deux fonctions au sein d'un même opérateur, dans un contexte économique-social il est vrai très différent de celui en vigueur en Europe.

## 2. Les grandes tendances à l'œuvre au niveau européen

Plusieurs facteurs expliquent l'émergence progressive de grandes évolutions communes des politiques de l'emploi, partagées par les différents Etats-membres par-delà les différences fortes qui continuent à subsister au niveau national :

- la volonté de mettre en œuvre des mesures nouvelles face à un chômage européen qui reste à un niveau élevé, notamment en comparaison avec les autres pays de l'OCDE et y compris pendant les périodes de conjoncture économique favorable ;
- la coordination des politiques de l'emploi au niveau européen : avec la montée en puissance, à partir de novembre 1997, d'une stratégie européenne pour l'emploi, traduite par les lignes directrices communautaires pour l'emploi et la création de plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE), c'est de manière explicite un plus grande coordination entre ces politiques qui est visée. Conformément à leur vocation et malgré leur faible force

---

<sup>3</sup> Cf. Politiques du marché du travail et service public de l'emploi, conférence de Prague de juillet 2000, OCDE 2000.

<sup>4</sup> Cf. Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail, OCDE 1997.

opposable (la responsabilité de la politique de l'emploi continuant à relever des Etats-membres) ces orientations communes et les programmes nationaux mis en place ont abouti à l'émergence de grandes orientations partagées par les différentes politiques nationales de l'emploi.

l'évolution des modes d'intervention publique en général (management public, souci accru de la performance des politiques publiques, recours au marché) et des politiques sociales en particulier (individualisation et prise en compte accrue du niveau local).

Les tendances qui se dessinent peuvent être appréhendées sous trois aspects :

- les axes prioritaires des politiques de retour à l'emploi ;
- l'organisation institutionnelle des services de l'emploi ;
- la conception générale de l'offre de service.

### 2.1. Une priorité des politiques d'emploi : le retour rapide à l'emploi grâce à l'activation et à la conditionnalité renforcée, plus souvent élargies aux prestations d'assistance

En raison d'un nombre important de demandeurs d'emploi bénéficiaires des systèmes d'assistance et de solidarité – entre un quart et un tiers de l'ensemble des demandeurs d'emploi au niveau européen, selon certaines estimations - , les politiques de l'emploi ne se limitent plus désormais à la seule activation des allocations chômage, mais tendent de plus en plus à englober les prestations d'assistance dans l'activation des dépenses.

Cette tendance est particulièrement sensible en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas (cf. annexes supra), on peut aussi y rattacher dans une certaine mesure le RMI, dont l'activation est aujourd'hui renforcée à travers le RMA. Au Danemark, l'acceptation des offres de reprise d'emploi est depuis longtemps une condition indispensable pour pouvoir bénéficier d'une allocation d'aide sociale.

La contractualisation sur les droits et les devoirs du bénéficiaire d'allocation et le renforcement de la conditionnalité des prestations versées fait l'objet dans ce contexte d'une attention spécifique. Certains pays sont allés assez loin dans la mise en œuvre de ce principe, élargissant généralement le cercle des emplois considérés comme convenables au fur et à mesure de l'allongement de la durée du chômage (Pays-Bas, Espagne dans le cadre de la mise en œuvre de la prestation d'activation depuis 2000).

### 2.2 Un mode d'organisation qui prend fortement en compte l'enjeu local et recourt davantage à des mécanismes et des modes de management et des prestations issus du marché

S'appuyant sur le constat selon lequel les défis du marché du travail et ceux posés par les situations individuelles doivent être relevés au niveau local, désormais considéré comme le niveau le plus pertinent pour assurer une prise en compte fine de la diversité des situations et des parcours individuels, les structures des services de l'emploi ont évolué afin de mieux tenir compte des enjeux du service de proximité.

Ce processus est désormais largement engagé dans beaucoup de pays (Suède, Finlande, Danemark) et a été mis en route dans de nombreux autres. Au Danemark, des conseils régionaux tripartites sont désormais en charge de la politique de l'emploi. En Allemagne, la déconcentration de la nouvelle Bundesagentur offre une plus grande possibilité

d'adaptation aux conditions régionales (Länder) et locales. En Irlande, cette tendance au renforcement de l'échelon local a débouché sur l'existence de services locaux de l'emploi qui ne sont plus directement rattachés au service national de l'emploi mais collaborent avec lui pour le placement des chômeurs de longue durée. En régionalisant ses services de l'emploi, l'Espagne a accompli un pas décisif dans ce sens, dont l'ambition était de permettre aux décideurs régionaux d'adapter les interventions sur le marché du travail aux contraintes en vigueur au niveau local.

L'autre évolution de fond est le recours à des techniques issues du marché. Bien qu'inspirées par une même exigence de performance, elle recouvre deux réalités bien distinctes :

- le développement d'un nouveau mode de management public (interne et dans les relations avec les tutelles), fondé sur la contractualisation et les objectifs (France, avec les contrats de progrès de l'Anpe, Allemagne à compter de 2004 pour les contrats d'objectifs), ou la comparaison des performances entre agences, mais aussi une gestion des ressources humaines plus proche du modèle entrepreneurial (diversification du recrutement, simplification des niveaux hiérarchiques, polyvalence) ;

- l'introduction de prestataires privés de réinsertion professionnelle ou de placement, soit pour fournir des prestations complémentaires aux organismes publics de placement nationaux dans le cadre d'une relation contractuelle (Allemagne pour les prestations de placement par des agences privées ou des entreprises de travail temporaires, France pour les prestations sous-traitées), soit en instaurant une véritable division des tâches entre l'organisme public et les prestataires privés. Cette dernière éventualité ne signifie d'ailleurs pas forcément que l'organisme public se spécialise dans la prise en charge des publics les plus difficiles. Plusieurs exemples étrangers (Pays-Bas, Grande-Bretagne, Danemark notamment) montrent au contraire que ce sont plutôt les publics les plus difficiles qui sont confiés à des opérateurs privés. Dans certains cas enfin, comme pour les Employment zones au Royaume-Uni, ou pour l'ancien opérateur de placement néerlandais, il est vrai désormais privatisé, l'opérateur public (ou l'ancien opérateur public) peut être mis en concurrence avec des opérateurs privés.

### 2.3. Une diversification et une individualisation de l'offre de service

La diversification de l'offre de service vise à adapter, afin de prévenir le chômage de longue durée, la nature et le niveau des prestations à la situation individuelle du demandeur d'emploi. Cette individualisation de la prise en compte du demandeur d'emploi pour faciliter son retour à l'emploi suppose plusieurs démarches :

- l'établissement d'un diagnostic du demandeur d'emploi (profilage) : ce dernier vise à identifier le niveau d'intensité de ses besoins afin d'élaborer un parcours individuel à leur intention. Il prend généralement des formes différentes selon les pays et intervient de manière plus ou moins rapide dès l'inscription en tant que demandeur d'emploi ou ultérieurement, afin d'éviter d'emprisonner le demandeur d'emploi dans le diagnostic initial. Certains pays posent un diagnostic complet dès l'inscription (Grande-Bretagne, Finlande), d'autres effectuent un diagnostic rapide pour le compléter ultérieurement (Pays-Bas), ou après un certain délai (trois mois en Autriche, au maximum six mois en Allemagne). En tout état de cause, la plupart des pays veillent à éviter d'enfermer un demandeur d'emploi dans une catégorie, tout en tentant de cerner au mieux les besoins réels des demandeurs d'emploi pour orienter le temps opérationnel des conseillers vers les cas individuels présentant le plus de difficultés ;

- la définition d'un type de service en cohérence avec les besoins identifiés : à ce titre, la Grande-Bretagne se distingue des autres pays puisqu'elle n'offre qu'un niveau de service pendant les six premiers mois de chômage (jeunes) ou des douze premiers (adultes), la diversification n'intervenant qu'à l'entrée dans le programme New Deal. La plupart des autres pays offrent des services plus variés durant la première année de chômage (formation et autres prestations de retour à l'emploi dans les trois premiers mois en Suède et en Finlande). De nombreux pays (Allemagne, Autriche, Finlande, France, Pays-Bas par exemple) organisent trois niveaux de prestations : autonome, appui, appui renforcé, avec parfois un niveau spécifique d'accompagnement social pour les demandeurs d'emploi les plus en difficultés (Pays-Bas, France). La proportion d'autonomes varie d'un pays à l'autre mais est souvent significative (environ 60% aux Pays-Bas, 70% des demandeurs d'emploi étant capables d'utiliser seuls les moyens mis à leur disposition en Suède) ;

- la formalisation des relations avec le demandeur d'emploi par un plan d'action, parfois véritable document de type contractuel, parfois simple feuille de route, et précisant ses droits (prestations et parcours) et ses devoirs (recherche active d'emploi, présence lors des prestations et entretiens etc...). C'est sur la base de ce type de document que de nombreux pays ont renforcé la conditionnalité des prestations (Pays-Bas, Espagne, Allemagne notamment).

Pour pouvoir se concentrer sur les publics les plus éloignés du marché du travail, un grand nombre de pays ont mis en place des outils et une organisation des agences permettant de favoriser les démarches autonomes des demandeurs d'emploi a priori les moins éloignés d'un retour sur le marché du travail (rénovation des locaux, agents d'orientation à l'accueil, bornes interactives). A cet égard, les nouvelles technologies de l'information et de la communication jouent un rôle clef. Ainsi, la Suède, qui dans les années 1990 faisait figure de précurseur en la matière en mettant en place dès les années 1990 un outil permettant la consultation des offres et le dépôt des CV, mais aussi l'inscription à distance, n'est aujourd'hui plus isolée, d'autres pays offrant aujourd'hui tout ou partie de ces possibilités (Pays-Bas, Belgique, Royaume-Uni, France et en 2004 Allemagne).

## ANNEXE 8 - LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Organisme	Nom	Fonction
<b>Sénat</b>	Michel Mercier	Sénateur
<b>Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité</b>		
Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle		
	Catherine Barbaroux	Déléguée Générale
	Stephan Clement	Délégué adjoint
	Caroline Gadou	Chef de mission indemnisation du chômage
	Hugues de Balathier Lantage	Adjoint au chef de mission indemnisation du chômage
	Jérôme Giudicelli	Chef de la mission marché du travail
	Jean-Louis Fornaro	Chef de la mission animation régionale
Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques		
	Annie Fouquet	Directrice
	Jean-Louis Dayan	Sous-directeur à la DARES
	Olivier Mazel	Chef de la mission actions régionales à la DARES
Inspection générale des affaires sociales		
	Marie-Caroline Bonnet-Galzy	Chef de l'Inspection générale des affaires sociales
	Jean Roigt	Inspecteur général des affaires sociales
<b>Services déconcentrés</b>		
	Jean-Pierre Richer	Préfet du Nord, préfet de région
Aube	Michel Damezin	Directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Champagne Ardennes	Denise Bernollin	Directrice régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Nord Pas de Calais	Marie-Laure Balmes	Directrice régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Pays de la Loire	Michel Conseil	Directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Rhône-Alpes	Christian Ville	Directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

<b>Ministère des finances</b>		
Direction du Budget		
	Alain Roland Kirsch	Contrôleur d'Etat de l'ANPE et de l'UNEDIC
	François Carayon	Sous-directeur de la sixième sous-direction à la direction du budget
	Frédéric Guin	Chef de bureau 6B
<b>Cour des comptes</b>		
	Gabriel Mignot	Président honoraire
	Christine Feau	Rapporteur
<b>Comité d'évaluation du contrat de progrès Etat/AFP</b>	Pierre Kaspar	Président
<b>Comité d'évaluation du contrat de progrès Etat/ANPE</b>	Gabriel Mignot	Président
<b>Mission interministérielle aux mutations économiques</b>	Jean-Pierre Aubert	Délégué interministériel aux restructurations de défense, chef de la MIME
	Hervé Gosselin	
<b>Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue</b>	Philippe Chevreuil	Président du CCPRAFPC
<b>Conseil national des missions locales</b>		
	Françoise de Veyrinas	Présidente
	Jean Tulet	Secrétaire général
	Jean-Jacques Giannesini	Chargé de mission
<b>Conseil d'Orientation des retraites</b>	Yannick Moreau	Présidente
	Yves Guégano	Secrétaire général adjoint
	Geneviève de Cisier	Chargée de mission
<b>Commissariat général au plan</b>	Pierre Vanlerenberghe	Chef du service des affaires sociales
	Laurent Duclos	Chargé de mission
	Bernard Simonin	Chargé de mission
<b>CEREQ</b>	Michel Thery	Chef du département formation continue
<b>AFPA</b>		
	Jean-François Pillard	Président
	Pierre Boissier	Délégué général
	Gilbert Hyvernat	ancien et directeur général de l'AFPA et ancien directeur général-délégué de l'ANPE
Champagne Ardennes		
	Michèle Dutac	Déléguée régionale
Nord Pas de Calais		
	Michel Caron	Délégué régional
Pays de la Loire		
	Jean-Jacques Lhotellier	Délégué régional
Rhône-Alpes	Guy Jeannerot	Délégué régional

Représentants des agents de l'AFPA		
Intersyndicale de l'AFPA		
	Serge Berthau	FO
	Richard Lacan	SUD
	Pierre Confévreux	CFDT
	Jacques Coudois	CGT
	Michel Clément	CFTC
	Bernard Collot	CFE/CGC
CFE/CGC de l'AFPA	Jean de Suzzoni	
FO de l'AFPA	Jean-Marc Bouchet	
<b>ANPE</b>		
	Pierre David	Président du conseil d'administration
	Michel Bernard	directeur général de l'ANPE
	Jean-Louis Daguerre	Directeur général-adjoint de l'ANPE
	Jean-Marie Marx	Directeur général-adjoint de l'ANPE
	Mireille Fric	Directrice des opérations de l'ANPE
	Jean-Pierre Lesueur	Directeur des systèmes d'information
	Bernard Hélie	Ancien directeur des systèmes d'information de l'ANPE, actuel directeur du GIP modernisation des déclarations sociales
Aube	Patrick Joly	Directeur déléguée Anpe Aube
Champagne Ardennes	Philippe Bibault	Directeur régional
Ile-de-France	Charles Haas	Directeur régional
	Annie Grand	Directrice déléguée Essonne
	Nathalie Demaître	Directrice d'agence locale Corbeil
Nord Pas de Calais		
	Patrick Lescure	Directeur régional
Pays de la Loire		
	Bernard Vercoutere	Directeur régional
Rhône-Alpes		
	Jean-Paul Montois	Directeur régional
Représentants des agents de l'ANPE		
CFE/CGC ANPE	Jean-Paul Thivolie	
	Jean-Paul Baudouin	
FO ANPE	Thérèse Hergott	

<b>SNU-ANPE</b>		
	Laurent Daucé	
	Sabine Landrevie	
	Colette Pronost	
<b>APEC</b>	Jean-Louis Walter	Président
	Dominique de Calan	Vice-Président
	Jacky Chatelain	Directeur général
<b>AGEFIPH</b>	Rémi Jouan	Président du conseil d'administration de l'AGEFIPH
	Claudie Buisson	Directrice générale
	Pierre Grapin	Directeur général adjoint
Champagne Ardennes		
	Joël Tarche	Délégué régional
Nord Pas de Calais		
	Philippe Gosset	Délégué régional par intérim
Pays de la Loire		
	Hubert de Rigaud	Délégué régional
Rhône-Alpes		
	François Atger	Délégué régional
<b>UNEDIC/ASSEDIC</b>		
	Michel Jalmain	Président
	Denis Gautier-Sauvagnac	Premier Vice-Président
	Jean-Pierre Revoil	Directeur général
	Alain Tapie	Directeur général adjoint
	Daniel Urbani	Directeur des services informatiques
	Dominique-Jean Chertier	ancien directeur général de l'Unedic
	Bernard Boisson	ancien Président de l'Unedic
Assedic de l'Est francilien (Ile-de-France)	Mme Gizard	Directrice Assedic
	Jean-Paul Montclair	Responsable fonction allocataires, sous-directeur
	Michèle Gillet	Chef de l'Antenne de Montreuil
Aube		
	Jean-Claude Moutier	Coordonnateur du réseau Aube Haute-Marne
	Claude Grammont	Assedic de l'Aube
Champagne Ardennes	Jean Niel	Directeur Assedic Champagne Ardennes
Nord Pas de Calais		
	Thierry Dorance-Houssay	Directeur Assedic des Pays du Nord
	Jean-Marie Fontenelle	Directeur Assedic du Pas de Calais
Pays de la Loire		
	Hervé Chapron	Directeur Assedic Atlantique Anjou

Rhône-Alpes		
	Bernard Chauleur	Directeur Assedic Vallées du Rhône et de la Loire
	Jean-Louis Triboulet	Directeur Assedic des Alpes
Représentants des agents de l'UNEDIC		
	Mathias Boton	FO
<b>Conseils régionaux</b>		
Champagne Ardennes		
	Bernard Bobot	Directeur de la formation professionnelle
Nord Pas de Calais		
	Pascal Lardeur	Directeur de la formation professionnelle
Pays de la Loire		
	Vincent Destival	Directeur de la formation professionnelle
Rhône-Alpes		
	Mme Vernedoud	Directrice générale adjointe
Conseil général de l'Aube		
	Catherine Guimard	Chargée de mission insertion
Communauté d'agglomération Troyenne		
	Alain Roussel	Responsable du pôle de développement urbain emploi-formation
<b>Missions locales</b>		
Aube	Jean-Paul Maïer	Directeur de la mission locale de Troyes
Champagne Ardennes	Philippe Reth	Directeur de la mission locale de Chalons en Champagne
Nord Pas de Calais	Chantal Uytterhaegen	Coordonnatrice des missions locales
Pays de la Loire	Philippe Costeux	Directeur de la mission locale du Mans
<b>Association Ville-Emploi</b>		
	Pierre de Saintignon	Vice-Président
	Marie-Pierre Establie	Déléguée Générale
<b>Organisations syndicales</b>		
CFE-CGC	Jean-Luc Cazettes	Président
	Jean-Marc Icard	Secrétaire national emploi formation
	Nicolas Mijoule	Membre suppléant des conseils d'administration de l'ANPE et de l'UNEDIC
CFDT	Michel Jalmain	Secrétaire national
	Michel Mersenne	Représentant aux conseils d'administration de l'ANPE et de l'UNEDIC

CFDT Confédération protection sociale		
	Martial Garcia	
	Dominique Schalchli	
	Philippe Berhaut	
	Jean-Marie Meunier	
CFTC	Michel Coquillon	Secrétaire général adjoint
CGT	Maryse Dumas	Secrétaire nationale
	Jacqueline Lazare	Secrétaire confédérale
CGT-FO	Jean-Claude Quentin	Secrétaire national
<b>Organisations d'employeurs</b>		
Medef	Jacques Creyssel	Directeur Général
	Bernard Caron	Directeur de la protection sociale
	Catherine Martin	Directrice de l'emploi
	Dominique Tellier	Directeur des relations du travail et de l'emploi
CGPME	Jean-François Veysset	Vice-Président
	Georges Tissié	Directeur des affaires sociales
UPA	Pierre Burban	Secrétaire Général
UIMM	Dominique de Calan	Délégué général
Syndicat des entreprises de travail temporaire (SETT)		
	Gilles Lafon	Président du SETT
	Philippe Salle	Président directeur général de Vedior Bis
	Pierre Fonlupt	Vice Président du SETT
	Philippe Marcel	Président d'Addeco France
	Jean-Pierre Lemonnier	Président Directeur de Manpower
	François Roux	Délégué général du SETT
Centre des jeunes dirigeants d'entreprises		
	Sylvain Breuzard	Président
	Hervé de Ruggiero	Secrétaire général
<b>Organisations de chômeurs ou d'aide aux chômeurs</b>		
AC	Marc Moreau	Président
	Christelle Blanc-Lanaute	Membre de AC
Association pour l'emploi, information et la solidarité des chômeurs et travailleurs précaires (APEIS)	Philippe Villechalanne	Président
	Malika Zediri	Membre de l'APEIS
CGT-Chômeurs	François Desanti	Secrétaire Général
Mouvement national des chômeurs et précaires	Patrice Duprat	Vice Président
	Christian Levandowsky	Chargé de mission
Solidarités contre le chômage	Jean-Baptiste de Foucauld	Président
	Charles Mérigot	Membre de Solidarité contre le chômage
	Jessica Thierry	Membre de Solidarité contre le chômage

	Jean-Pierre Worms	Membre de Solidarité contre le chômage
<b>Association nationale des directeurs et cadres de la fonction personnel</b>	Daniel Croquette	Délégué général
<b>Bernard Brunhes Consultants</b>	Bernard Brunhes	Président
<b>BPI</b>	Pierre-Louis Rémy	directeur général-adjoint de BPI
<b>Développement et emploi</b>	Jean-Marie Bergere	Directeur
<b>Entreprise et personnel</b>	Paul Schiettecatte	Directeur général
<b>Société Ingeus</b>	Thérèse Rein	Directrice générale d'Ingeus Ltd
	Vanessa Taylor	Chargée de mission
<b>Fontaine Consultants</b>	Bruno Fontaine	Président
<b>France Telecom</b>	Michel Seiler	Responsable de la section Emploi/Social à la division grands comptes
<b>Personnalités qualifiées</b>		
	Jacques Freyssinet	Professeur des Universités, ancien directeur de l'IRES
	Marie-Thérèse Join-Lambert	
	Yves Carcenac	Ancien adjoint au délégué à l'emploi et président de l'AFPA
	Claude Vimont	Professeur des Universités honoraire
	Ghislaine Jacquard	Directrice des relations humaines de l'APHP
<b>Commission européenne</b>		
	Odile Quintin	Directeur Général à l'emploi et aux affaires sociales,
	Hélène Clark-Dageville	Chef de l'unité stratégie pour l'emploi (DG emploi)
	Johan Ten Geuzendam	Chef de l'unité services de l'emploi (DG emploi)
	Franck Kavanagh	Unité services de l'emploi (DG emploi)
<b>Représentation du Queensland (Australie)</b>	Véronica Comyn	Conseiller économique
<b>Pays-Bas</b>		
Ministère des affaires sociales (SZW)		
	Martin Blomsma	Directeur des relations internationales
	Marius Oosterom	Expert questions UWV
	Hedy Kloosterman	Experte questions planification et contrôle UWV et CWI
	Mariette Sanderse	Experte questions CWI
Centre revenus et emplois (CWI)	Rens de Groot	Président du CWI
	Theo Keulen	Directeur des relations internationales
	Henk Kiffers	Responsable du Centre

		emploi et revenu de La Haye
Régime d'assurance chômage et invalidité (UWV)	Bert Pont	Directeur chargé de la réintégration des publics
	Ferdi Langewen	Spécialiste de la politique de réintégration
Université d'Amsterdam	Els Sol	Chercheuse à l'institut Hugo Sinzheimer

## ANNEXE.9 - REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### Introduction

(1) Olivier Dutheillet-de-Lamothe-« Au carrefour de l'économique et du social :la politique de l'emploi »-Editions Liaisons-2002

(2) source :Plan national d'action pour l'emploi(PNAE) 2003 de la France, publié sur le site internet du ministère en octobre 2003-pages 4 et 5 ;

(3) DARES-Premières synthèses n°31-1-août 2002 ;

(4) Jacques Freyssinet-document de travail IRES n°02.01 « La réforme de l'indemnisation du chômage en France »(mars 2000-juillet 2001)-février 2002-page 25 ;

### Chapitre I.1.

(1) sur les origines du placement et l'émergence d'un dispositif d'indemnisation,voir notamment l'ouvrage de Martine Müller, « Le pointage ou le placement-histoire de l'ANPE »- Editions L'Harmattan-1991

(2) Paul Santelman-« La formation professionnelle,nouveau droit de l'homme ? »-Folio actuel 2001-page 70 ;

(3)François-Xavier Ortoli,Commissaire au Plan-« Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie »-1967- ;

(4)Martine Müller-« L'Agence nationale pour l'emploi a vingt ans »-étude historique effectuée pour le Ccentre études sociologiques et travaux appliqués-1988-pages 39 et suivantes ;

(5)Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics-« Rapport sur l'organisation et le fonctionnement de l'Agence bationale pour l'emploi »-Raymond Deugnier et Yves Boucly-janvier 1973- ;

(6)Jean Farge-Rapport sur l'Agence nationale pour l'emploi-1978- ;

(7)Bertrand Schwartz-« Moderniser sans exclure »-rapport au Président de la République-1981

(8)circulaire ministérielle du 7 mars 1984 relative à la mise en place du service public de l'emploi-bulletin officiel du ministère du travail,de l'emploi et de la formation professionnelle,TR 84/32 page 7 ;

(8)Philippe Lacarrière et Marie-Thérèse Join-Lambert-« Rapport relatif à l'Agence nationale pour l'emploi et au service public de l'emploi »-Inspection générale des finances/Inspection générale des affaires sociales-octobre 1989 ;

(9)Jean-Baptiste de Foucauld-« Rapport sur la vie quotidienne des demandeurs d'emploi »- février 1989 ;

(10)Jean Mattéoli-« Rapport au Premier Ministre sur les obstacles structurels à l'emploi »-septembre 1993 ;

(11) Bernard Brunhes et Daniel Urbain, avec la collaboration d'Anne Chatauret et Henri Petit-rapport au Commissaire au Plan sur « un service de l'emploi pour les années 1990 » ;

(12) Raymond Hara-«Les dispositifs d'insertion et de réinsertion des demandeurs d'emploi-éléments d'évaluation » publié dans le rapport de la commission « Relations sociales et emploi » du Xème plan,présidée par Martine Aubry-1988 ;

(13) DARES-Premières Synthèses-« Le PAP après six mois de chômage :quel nouveau départ pour les demandeurs d'emploi ? »n°45.2-novembre 2003 ;

## Chapître 1.2

(1) Robert Holcman-« Chômage et chômeurs »-Editions de l'Ecole nationale de la santé publique,2003,pages 103 et suivantes,pour une présentation synthétique du régime

(2) Robert Lafore-« A propos de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 :où en est le paritarisme ? »- page 347 in Droit Social,numéro spécial d'avril 2001 sur « la nouvelle assurance-chômage »,document d'une grande richesse pour la compréhension de l'histoire et des enjeux de l'indemnisation- ;

(3)cf notamment Paul Santelman ibid,et Robert Lafore ibid page 350

(4)Jacques Freyssinet –ibid page 34

(5)Sur ce point,se reporter à plusieurs des articles du numéro spécial de Droit Social,notamment ceux de Gérard Lyon-Caen et Christophe Willmann et Michel Borgetto ;ainsi qu'aux observations d'Yves Rousseau in Dalloz 2003 page 2923

(6)Lettre conjointe du 24 juillet 2000 du Ministre de l'économie,des finances et de l'industrie et de la Ministre de l'emploi et de la solidarité au Président du Mouvement des entreprises de France(Medef) ;

(7)Xavier Prétot,dans son article à Droit Social pour le numéro spécial mentionné ci-dessus,page 364 ;

(8)Jean-Jacques Dupeyroux-« droit de la sécurité sociale »,13ème édition par Rolande Ruellan,Précis Dalloz,page 1051 ;

(9)Xavier Prétot,ibid ;

(10)Conseil d'Etat-28 novembre 1997-Oumaout-n°142926 Rec Tables page 822-RJS 1/98n°122 ;

(11)Conseil d'Etat-29 juillet 1994-Assemblée nationale et fédérale d'associations de sous-officiers de carrière de l'armée française- Rec page 389

(12)Conseil d'Etat- 9 novembre 1983-Marchand Le Poitevin –n°26761 ;27 juin 2001 n°221535 Rec Tables page 892-RJS 10/10 n°1172 ;

(13)Conseil d'Etat-30 juillet 1997-Gaucher-n°170202 ;Tribunal des Conflits-23 octobre 2000n°3091,RJS 2/01 n°223,Droit Social 2001 page 41 note Prétot ;

(14)Conseil d'Etat –20 octobre 1997-°148489,RJS 12/97n°1412

(15)Cassation Soc –3 juillet Bull n°940 ;Conseil d'Etat-17 avril 1989-Reboul-Tables page 974 ;

(16) 14)Tribunal des conflits-15 novembre 1999-Bertrand-n°3148RJS 2/00 n°196 ;

(17)Philippe Séguin-« De l'emploi et du chômage »,discours de clôture du colloque organisé par le Forum du Futur,le mercredi 16 juin 1993 ;

(18)compte-rendu au Journal Officiel des débats parlementaires sur le projet de loi relatif au travail,à l'emploi et à la formation professionnelle-Assemblée Nationale, 3<sup>ème</sup> séance du 3 octobre 1993,pages 3872 à 3874 ;

(19)rapport IGAS relatif au « bilan des relations ANPE/Unedic :le transfert de l'inscription et la gestion de la liste des demandeurs d'emploi »-septembre 1999 ;

(20)Rapport établi par l'IGAS en application de l'article 79 de la loi « quinquennale »-mai 1994 ;

(21)Rapport annuel de l'IGAS pour 2001-« Les institutions sociales face aux usagers »-La Documentation Française,juin 2001 ;

### Chapitre I.3

(1)ibid (19)

(2)DARES-Premières Synthèses n°43-1-octobre 2003-« Habiter un quartier défavorisé :quels effets sur la durée de chômage ? ».

(3)sur ce point et sur les premiers résultats d'ensemble du PARE/PAP en 2001 et 2002,voir le document de l'ANPE « PARE/PAP :1<sup>er</sup> bilan de la mise en œuvre du programme »-juin 2003

(4)Conseil d'Etat- Sud Travail et autres 11 juillet 2001 –req n°228361-Revue française de droit administratif(RFDA)sept/oct 2001 page 1154

(5)Conseil d'Etat-Traviglio-28 décembre 1992 Rec Tables page 1354

(6)Conseil d'Etat-Zizzo-23 février 1998-rec Tables page 1207

(7)Conseil d'Etat-12 juin 1996-Ministre du travail c/Pédréno-req n°163865 ;Zizzo-ibid ;(arrêts cités dans l'article de Francis Zapata-« le contentieux administratif du revenu de remplacement »-RFDA sept/oct 2002 page 985

(8)Conseil d'Etat-Zizzo-ibid ;

(9)Conseil d'Etat-Ministre du travail c/Bedoui 13 mai 1994-Rec Tables page 1219 ;

(10)Conseil d'Etat-Ministre du travail c/Madame Garelli-29 novembre 1993,page 1072

(11)Jacques Freyssinet-ibid page 24

(12)Bernard Brunhes Consultants-Etude comparative des moyens et des politiques de quatre services publics de l'emploi :France,Allemagne,Royaume-Uni,Suède-2001

(13)Perspectives de l'emploi-chapitre 4-conditions d'attribution des indemnités de chômage-page137- OCDE 2000

## Chapitre I.4

### Chapitre II.1

(1) Déclarations communes des Services Publics de l'Emploi européens concernant leur rôle dans le marché du travail-Commission Européenne-direction générale emploi et affaires sociales-septembre 2001-

(2) Avenir des métiers »-rapport du groupe prospective des métiers et qualifications ,présidé par Claude Seibel-la documentation française-décembre 2002

(3) sur les perspectives de l'emploi, voir également «Plein emploi, l'improbable retour », d'Olivier Marchand »-Folio Actuel-2002

(4) ibid(1)

(5) notamment Xavier Gaullier

(6) « Retraites :renouveler le contrat social entre les générations ;orientations et débats »- premier rapport 2001 du Conseil d'orientation des retraites-La documentation française 2002 » ;voir également l'article récent de Yannick Moreau, Présidente du conseil, dans Droit Social, juillet/août 2003 page 683

(7) rapport présenté par Bernard Quintreau au Conseil économique et social-octobre 2001

(8) dans le même sens déjà-, DARES Premières Synthèses-« Les entreprises se préoccupent peu du vieillissement démographique »-avril 2002, n°15-1

(9) DARES-Premières Synthèses-« L'emploi des seniors en Europe du Nord »-mars 2003- n°10-3

### Chapitre II.2

(1) Yves Rousseau-« Conseils en recrutement, chasseurs de tête, et notion de placement »-Droit Social juin 1990, page 545 ;et du même auteur et sous l'angle du droit et de la jurisprudence communautaires-« Le service public de l'emploi et la jurisprudence de la CJCE »-Droit Social novembre 2002 page 974

(2) Edmond Malinvaud-« Réformes structurelles du marché du travail et politiques macroéconomiques »-Revue de l'OFCE n°86 page 8-2003

### Chapitre II.3

(1) Elsa Sol-« Government governance and beyond :reconciling flexibility and accountability in the Netherlands »-Université d'Amsterdam-2003

(2) DARES-Premières Synthèses-« La dépense nationale de formation professionnelle en 2000 :une orientation particulière vers les jeunes »-mai 2003, n°18-2 ;

### Chapitre II.4

(1) ibid(3) au chapitre I.3 page 3

(2) ibid page 13

(3) DARES-Premières Synthèses-« Des comités de chômeurs aux comités de liaison »- mars 2002, n°10-1

(4) CEREQ--« L'offre de formation continue-regard des prestataires sur leur activité »-Bref n°199, juillet/août 2003