

Conseil

Emploi

Revenus

Cohésion  
sociale

**AIDER AU  
RETOUR  
À L'EMPLOI**

Rapport n° 6

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale est composé de :

*Président*

Jacques **DELORS**

*Membres :*

Pierre **CAHUC**

Professeur d'Economie à l'Université Paris 1, Chercheur au CREST

Jean-Michel **CHARPIN**

Directeur général de l'INSEE

Michèle **DEBONNEUIL**

Conseillère auprès du Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, chargée de l'économie et de l'emploi

Mireille **ELBAUM**

Directrice de la DREES

Xavier **EMMANUELLI**

Président du Samu Social International

Jean-Marc **ESPALIOUX**

Président du Directoire du Groupe Accor

Nicole **NOTAT**

Présidente de Vigeo, ex Secrétaire générale de la CFDT

Jeanne-Marie **PARLY**

Universitaire

Le conseil est assisté par :

*Rapporteur général*

Michel Dollé

*Rapporteurs*

Pierre Boisard, André Bossard, Denis Clerc, Véronique Delarue, Marie-José Fleury, Bénédicte Galtier, Céline Gratadour, Ferial Kandil, Michèle Mansuy et Laurence Rioux

*Documentalistes*

Patricia Routier et Marie-Christine Thomas

*Secrétaires*

Michèle Fataccioli et Françoise Leveleux

© La **documentation** Française. Paris 2005

ISBN : 2-11-006063-8

*En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé, à cet égard, que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.*

**Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale**

113, rue de Grenelle 75007 Paris

Tél. : 01 53 85 15 00 E-mail : cerc@cerc.gouv.fr

www.cerc.gouv.fr

# SOMMAIRE

## **Rapport Aider au retour à l'emploi**

	<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>I</b>	<b>La politique de l'emploi en France</b>	<b>6</b>
<b>II</b>	<b>Les différentes dimensions de la politique active du chômage</b>	<b>11</b>
<b>III</b>	<b>Le nouveau contexte créé par la loi de cohésion sociale</b>	<b>26</b>
<b>IV</b>	<b>Pratiques et modèles européens</b>	<b>31</b>
<b>V</b>	<b>Orientations et propositions</b>	<b>36</b>
<b>Annexe I</b>	<b>- Lettre de mission du Premier ministre</b>	<b>53</b>
<b>Annexe II</b>	<b>- Les revenus de remplacement des personnes sans emploi</b>	<b>55</b>
<b>Annexe III</b>	<b>- L'accompagnement des demandeurs d'emploi</b>	<b>77</b>
<b>Annexe IV</b>	<b>- Les acteurs du retour à l'emploi</b>	<b>113</b>
<b>Annexe V</b>	<b>- L'aide au retour à l'emploi dans cinq pays européens</b>	<b>127</b>
	<b>Bibliographie</b>	<b>143</b>
	<b>Glossaire</b>	<b>149</b>

Pour élaborer ce rapport, le CERC a bénéficié de la collaboration des services du ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement (Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, DGEFP, et la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques, DARES), de l'ANPE, de l'UNEDIC, de l'AFPA. Il a eu aussi recours à des études réalisées spécifiquement par des chercheurs de l'Université d'Évry (Emmanuel Duguet, Antoine Goujard et Yannick L'Horty) et du Centre d'études de l'emploi (Albane Exertier, Agnès Gramain et Anne Legal). Il a également effectué des missions en Allemagne, au Danemark, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède et a pu, pour se faire, s'appuyer sur les services des ambassades de ces pays en France comme des ambassades françaises à l'étranger.

L'équipe du CERC a également rencontré des acteurs nationaux (l'APEC et le Conseil national des missions locales) et des acteurs régionaux et locaux (Conseils régionaux, Directions régionales de l'ANPE et des ASSEDIC, Directions régionales de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle, agences locales de l'emploi et sites d'accueil ASSEDIC, Maisons de l'Emploi).

Dans le cadre de la préparation de ses rapports, le CERC transmet, pour avis, les documents techniques qui accompagnent la synthèse aux administrations et centres de recherche sur les travaux desquels les analyses se sont appuyées. Ces documents sont également transmis, pour avis, aux partenaires sociaux.

Le CERC a, en retour, bénéficié des remarques et commentaires de Paul Santelman (AFPA), Hervé Huyghes Despointes, Stéphane Jugnot, Béatrice Sédillot et Philippe Zamora (DARES), Claude Rack (DGEFP), Damien Fréville et Valentine Henrard (Direction Générale du Trésor et de la politique économique), Stefan Lollivier (INSEE), John Martin (OCDE), Pierre Ralle et François Brun (CEE), Michel Théry (CÉREQ), Marc Gurgand (Paris-Jourdan sciences économiques, CREST-INSEE), Yannick L'Horty (Université d'Évry) et de M. Jean Marimbert. L'ANPE (Annie Gauvin) et l'UNEDIC d'une part, la CFDT, la CFE-CGC et l'UPA d'autre part, ont également fait part de leurs observations.

Le président du CERC a pu bénéficier, au cours d'entretiens bilatéraux des avis de MM. Jean Gaeremynck (Délégué général de la DGEFP), Christian Charpy (Directeur général de l'ANPE) et Jean-Pierre Revoil (Directeur général de l'UNEDIC).

\*

\*        \*

Au sein du CERC, la préparation du rapport a été animée par Michèle Mansuy.

**Le Conseil a approuvé le présent rapport le 20 octobre 2005.**

# AIDER AU RETOUR À L'EMPLOI

## INTRODUCTION

Par lettre en date du 29 juillet 2004 (annexe I), le Premier ministre a demandé au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, le CERC, de procéder à une analyse approfondie des dispositifs d'aide au retour à l'emploi<sup>1</sup> et de formuler des propositions destinées à améliorer l'accompagnement des chômeurs.

Pour répondre à cette sollicitation, le Conseil a choisi de replacer l'analyse des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans celle, plus générale, du traitement du chômage. Il apparaît en effet que la situation du chômage en France et l'extrême complexité du système d'aide au retour à l'emploi nécessitent une réforme en profondeur, allant au-delà de celles engagées depuis le début de la décennie afin de redonner plus de cohérence, de lisibilité et de stabilité, et donc d'efficacité, au système.

La France connaît, plus que la plupart des pays européens, un niveau élevé de chômage : en 2004, parmi les 15, il n'y avait que l'Espagne et la Grèce qui avaient une situation plus dégradée et le taux de chômage français était plus du double de ceux enregistrés dans des pays aussi divers que l'Irlande, l'Autriche, les Pays-Bas, le Royaume-Uni. Et cette situation est durable, enkystant la société française dans le chômage. Depuis 1984, le taux de chômage n'est jamais revenu en deçà de 8,5 %.

La France n'est pas la seule à avoir engagé des réformes profondes du traitement du chômage ; elle l'a fait plus tardivement que nombre de ses voisins. Il était dès lors important de pouvoir analyser les réformes françaises à la lumière de ces expériences. Il ne s'agit pas de recommander d'emprunter ici ou là telle bonne pratique (ceci doit davantage être la réflexion des divers opérateurs), ni de proposer l'application d'un quelconque modèle national à notre situation. L'analyse des expériences étrangères permet, par un effet de miroir, d'analyser la cohérence des dispositifs français et d'éclairer les pistes de réforme. Nous avons particulièrement analysé cinq pays : le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et l'Allemagne où le CERC a réalisé des missions d'étude. Ces pays ont tous procédé à des réformes importantes qui, certes, ne convergent pas en tous points. Elles permettent cependant d'analyser le rôle de l'indemnisation du chômage dans l'aide au retour à l'emploi, le positionnement des acteurs, pouvoirs publics et partenaires sociaux, mais aussi entreprises de placement et enfin les procédures et instruments utilisés pour l'aide au retour à l'emploi.

---

(1) Sous cette expression, il faut, bien entendu, englober l'aide à l'entrée dans un premier emploi pour ceux et celles qui n'en ont pas occupé précédemment, les « primo-demandeurs d'emploi », notamment les jeunes sortant de la formation initiale. Retenir l'expression « entrée dans l'emploi » focaliserait trop sur cet aspect et conduirait à s'interroger sur les dispositifs de transition entre l'enseignement initial et le monde du travail.

Le CERC a travaillé de manière étroite avec les services de l'État, de l'ANPE et de l'UNEDIC, rencontré de nombreux autres acteurs au niveau national ou local. L'opinion formulée par le Conseil s'appuie sur un examen des éléments d'analyse disponibles pour la France<sup>2</sup> et des expériences menées à l'étranger.

Deux études ont été spécifiquement menées, l'une avec des chercheurs de l'Université d'Évry sur les différences locales de retour à l'emploi, l'autre avec le Centre d'Études de l'Emploi sur les aspects locaux de la coordination des acteurs.

À l'issue de ces travaux, le Conseil appelle à une réflexion d'ensemble sur les orientations stratégiques du traitement du chômage englobant les systèmes d'indemnisation, le mode de gouvernance et l'organisation des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

### I. LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN FRANCE

#### 1. Rôle et limites de l'aide au retour à l'emploi

Le Conseil tient à souligner à nouveau que retrouver le chemin du plein emploi et résorber le chômage dépend d'un retour à une meilleure croissance et donc des politiques de régulation macro-économiques comme des politiques améliorant les conditions structurelles de la croissance. L'expérience des années 1997 à 2001 est là pour le rappeler : le retour à la croissance (+ 3,1 % en moyenne annuelle) et une croissance plus riche en emplois (372 000 créations nettes par an dont l'essentiel est dans le secteur des entreprises) a permis de faire reculer le chômage sur cette période (de 3,3 millions de personnes en moyenne en 1997 à 2,5 millions en moyenne en 2001 (source : comptabilité nationale) et de réduire sa durée moyenne.

L'économie dans son ensemble a besoin de flexibilité pour s'adapter aux changements de la demande comme aux évolutions des technologies. De ce fait, et même si cette flexibilité peut et doit être trouvée autant que possible au sein des organisations existantes (les entreprises comme les administrations et autres institutions), elle implique une « instabilité » croissante de l'emploi avec ses conséquences sur l'insécurité<sup>3</sup> : le CERC a consacré son précédent rapport « La sécurité de l'emploi » à ce thème (CERC, 2005).

Les flux sur le marché du travail ont une ampleur considérable. Ainsi, dans un champ couvrant 13 millions de salariés d'entreprises marchandes, la DARES recensait, en 2002, 5,2 millions d'embauches (hors intérim ou contrats non renouvelables d'une durée inférieure à un mois) et pratiquement autant de départs. Certes, bon nombre de transitions entre deux emplois se font sans passer par un épisode de chômage, mais l'ANPE a enregistré, cette même année, environ quatre millions d'inscriptions comme demandeurs d'emploi pour la seule catégorie 1 (demandeurs d'emploi en contrat à durée indéterminée à temps plein).

---

(2) Il faut citer, en premier lieu, trois rapports récents et importants : le rapport d'évaluation du troisième contrat de progrès de l'ANPE (Rack, 2004), le rapport Marimbert sur le rapprochement des services de l'emploi (Marimbert, 2004), et le rapport de l'instance d'évaluation de la sous-traitance, dit rapport Balmory (Balmory, 2004).

(3) Dans son rapport, le CERC souligne l'intérêt de distinguer l'instabilité de l'emploi (liée à la fin du contrat de travail par licenciement, fin de contrat ou démission) de l'insécurité de l'emploi (avoir subi l'instabilité de l'emploi et être durablement au chômage).

C'est souligner l'importance des dispositifs d'aide au retour à l'emploi, pour le bien des personnes concernées comme pour l'ajustement macro et micro-économique. Un retour plus rapide à l'emploi peut améliorer les revenus individuels, mais aussi alléger les besoins de financement des régimes d'indemnisation du chômage et obtenir ainsi un allègement du coût du travail favorable à la croissance. Au-delà, d'autres enjeux importants doivent être pris en compte.

La forte instabilité de l'emploi traduit partiellement l'inadéquation entre les caractéristiques des salariés et celles des emplois ; les dispositifs d'aide au retour à l'emploi doivent viser à retrouver un meilleur appariement, favorable à la fois à la stabilité des emplois retrouvés, à l'efficacité économique et donc à la croissance et à l'emploi. Ceci concerne la qualité de l'intermédiation réalisée par l'ANPE et l'amélioration des compétences des demandeurs d'emploi par la formation.

Le précédent rapport du CERC soulignait aussi que l'instabilité et l'insécurité de l'emploi touchent de manière inégale les différentes catégories de salariés, notamment en raison de leur âge comme de leurs qualifications, et que ces inégalités face à l'emploi avaient tendance à s'accroître. Cette analyse conduit également à examiner les dispositifs d'aide au retour à l'emploi au regard de la justice sociale. Une des orientations des politiques d'aide au retour à l'emploi doit être de corriger autant que possible ces inégalités. C'est ce que traduisent, en partie, les objectifs donnés au service public de l'emploi et, en particulier, à l'Agence nationale pour l'emploi.

### 2. Des politiques sociales actives

Les politiques sociales se sont initialement construites de manière à compenser les conséquences des risques subis par les citoyens, et principalement les salariés, dans une approche d'assurance (financement par des cotisations assises sur les revenus d'activité) ou de solidarité (financement budgétaire). Toutefois, à cette conception purement « compensatrice » se sont peu à peu ajoutés deux objectifs complémentaires<sup>4</sup>. Les politiques sociales peuvent avoir un rôle préventif en infléchissant les comportements pour éviter la survenue des risques. Elles peuvent enfin favoriser le retour à une situation où la personne n'a plus besoin de cette compensation en visant à améliorer les capacités individuelles et en faisant en sorte qu'elles puissent s'exercer (rôle curatif).

#### *Une politique active d'aide sociale*

Le premier domaine dans lequel s'est développée, en France, cette nouvelle problématique est l'aide sociale, le second est la lutte contre le chômage. L'orientation vers une politique active a été retenue lors de la création du revenu minimum d'insertion (RMI). Le législateur a posé le principe, non seulement d'une allocation d'aide sociale permettant de disposer d'un revenu minimal, mais aussi d'un instrument visant à permettre l'insertion économique et sociale des allocataires. La loi de 1988 créant le RMI indique en effet que « *L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national* » et précise les conditions de l'exercice de ce droit : « *Toute personne (...) qui s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle, a droit, (...) à un revenu minimum d'insertion* ».

---

(4) Une conférence des ministres des Affaires sociales des pays membres de l'OCDE (mars-avril 2005) porte sur ce thème : « Accroître les chances de chacun : pour une politique sociale active au bénéfice de tous » (OCDE, 2005).

Cet engagement fait l'objet d'un contrat d'insertion établi entre les pouvoirs publics (en l'espèce le département depuis la loi de 2003) et l'allocataire. Les débats, lors de la création du RMI, ont montré les divergences de position entre les différents acteurs politiques et sociaux sur la nature de cette politique active. Ces divergences se sont à nouveau manifestées lors de la discussion de la loi de décembre 2003 décentralisant le RMI et créant le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité.

### *Une politique active de traitement du chômage*

Faire en sorte que l'assurance du risque de chômage contribue à réduire celui-ci, en même temps qu'elle en compense les conséquences financières pour les salariés au chômage, implique trois types d'actions.

La première, étudiée dans le précédent rapport du CERC, concerne le financement du régime d'assurance : peut-on mettre en place des modalités de financement qui incitent les employeurs à moins recourir à la flexibilité externe et donc à la mise au chômage des salariés ? Pour cela, certains proposent que chaque entreprise ait à supporter un taux de cotisation dépendant de sa politique de gestion de la main-d'œuvre.

La seconde concerne les modalités d'accompagnement des licenciements, évoquées également dans le précédent rapport. Une politique active de traitement du chômage consiste aussi à tenter d'assurer le reclassement des personnels lorsqu'un licenciement survient. C'est le sens des dispositions législatives ou conventionnelles visant à mobiliser les différents acteurs, notamment l'entreprise qui procède à un licenciement collectif. Les conventions de conversion antérieures à 2001, les procédures de PRÉ-PARE ayant existé de 2001 à la mise en œuvre de la loi de cohésion sociale, enfin les nouvelles conventions de reclassement personnalisées qui sont issues de cette loi et de l'accord interprofessionnel de mai 2005 en ont été, et en sont, les principaux instruments.

La dernière composante concerne l'aide au retour à l'emploi des chômeurs. Un point fait l'objet d'un consensus général : les pouvoirs publics doivent aider au retour à l'emploi des chômeurs, qu'ils soient ou non couverts par un régime d'assurance ou de solidarité. Ceci passe par divers moyens : intermédiation, accompagnement, formation, contrats aidés, etc. Deux points font davantage débat pour ce qui concerne les chômeurs indemnisés. En premier lieu, doit-il y avoir un lien entre la perception d'une indemnisation du chômage et la participation à des programmes et actions visant à aider au retour à l'emploi ? C'est le thème de l'« activation » de l'assurance chômage, en reprenant un néologisme introduit depuis plusieurs années dans le vocabulaire des organisations internationales. En second lieu, l'UNEDIC, gestionnaire du régime d'assurance chômage, doit-elle avoir un rôle<sup>5</sup> dans la mise en œuvre de politiques actives comme dans leur financement ?

### **3. Politique active du chômage avant 2001**

L'aide au retour à l'emploi des chômeurs était, jusqu'en 2001, principalement le fait de l'État ou du service public de l'emploi, dans son acception courante (État et ANPE).

---

(5) Il faut distinguer le rôle de l'organisme de celui que doivent jouer les partenaires sociaux qui peut, comme on le verra au travers d'exemples européens, s'exprimer dans la définition des politiques à mettre en œuvre et dans l'agence géant, à titre principal, les aides au retour à l'emploi.

Elle reposait sur divers instruments : le recueil et la gestion des offres d'emploi, l'intermédiation, la formation, le développement de stages et de contrats aidés.

Les programmes d'accompagnement ne concernaient que certaines catégories de demandeurs d'emploi, notamment les jeunes peu qualifiés en situation sociale difficile, avec le programme TRACE par exemple, et les chômeurs de longue durée ou les jeunes au chômage depuis six mois avec le programme de service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE), par exemple.

Le régime d'assurance chômage géré par les partenaires sociaux intervenait sous plusieurs formes, notamment les allocations de formation reclassement (AFR) et les allocations spécifiques de conversion (ASC). Cependant, cette intervention était relativement marginale. Par ailleurs, le régime des activités réduites permettait à un chômeur indemnisé de cumuler partiellement un revenu d'activité et une fraction de son allocation et traduisait aussi, depuis 1986, cette orientation vers un rôle plus actif de l'assurance chômage.

#### **4. La convention UNEDIC de 2001 et le programme PARE/PAP**

Le traitement du chômage a fait l'objet d'importants bouleversements depuis 2000, sans que soit assurée la cohérence d'ensemble de ces évolutions. Au cours de l'année 2000, la renégociation entre les partenaires sociaux de la convention UNEDIC, dans le cadre d'un ensemble de négociations sur le thème de la « *refondation sociale* », a conduit à donner un rôle plus actif à l'assurance chômage et a fait sensiblement progresser le rôle des partenaires sociaux comme acteurs du retour à l'emploi.

Cette convention traduit une évolution très profonde du régime d'assurance chômage, le faisant participer de manière plus active au retour à l'emploi. De manière très symptomatique, l'allocation chômage (dite allocation unique dégressive (AUD)) devient une allocation d'aide au retour à l'emploi<sup>6</sup> (ARE).

Il y a clairement une « activation » de l'indemnisation : le versement de l'allocation est conditionné à la signature d'un « plan d'aide au retour à l'emploi », le PARE, ayant valeur d'un contrat<sup>7</sup> précisant les obligations réciproques du demandeur d'emploi et de l'UNEDIC. L'aide apportée au demandeur d'emploi est définie et mise en œuvre par l'ANPE dans le cadre d'un « projet d'action personnalisé », le PAP.

Le rôle de l'UNEDIC dans l'aide au retour à l'emploi s'est renforcé dans des limites précisées au cours de l'année 2000 dans le cadre de la procédure d'agrément de la convention. Les pouvoirs publics ont tenu à ce que la responsabilité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi reste confiée à l'ANPE, que ceux-ci soient ou non allocataires du régime d'assurance chômage. L'UNEDIC est cependant associée au suivi du déroulement du PAP, mais elle n'est pas devenue l'opérateur direct de l'aide au retour à l'emploi pour les chômeurs indemnisés.

---

(6) En 1995, au Royaume-Uni, avait eu lieu la même transformation sémantique : l'*unemployment benefit* (UB) devenant la *jobseeker's allowance* (JSA).

(7) Ce qui a été reconnu par les tribunaux lors de la contestation par certains demandeurs d'emploi de la réduction de la durée de leur allocation par la convention de janvier 2003 ; affaires dites des « recalculés ».

Enfin, l'UNEDIC devient davantage un financeur du dispositif d'aide au retour à l'emploi : financement du recrutement d'agents de l'ANPE, de prestations d'accompagnement ou de formation, aides à la mobilité ou aides à l'employeur pour l'embauche de chômeurs de longue durée.

Au total, l'UNEDIC accroît son rôle dans l'organisation, et en partie dans l'orientation, de l'aide au retour à l'emploi. Ceci constitue une singularité forte du système français au regard des expériences étrangères (voir infra).

### **5. L'élargissement des actions de l'ANPE**

Dans le contexte de la négociation de la convention UNEDIC, la décision a été prise par les pouvoirs publics de généraliser l'accompagnement de tous les demandeurs d'emploi dès leur entrée au chômage et, pour ce faire, de renforcer nettement les actions mises en œuvre. Cette décision des pouvoirs publics était à la fois une réponse aux nouvelles orientations du régime d'assurance chômage et aux orientations décidées, dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi retenues au niveau européen, en vue d'éviter le chômage de longue durée.

Dans ce cadre, les pouvoirs publics ont renforcé les missions et les moyens de l'ANPE<sup>8</sup> pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Pour l'ANPE, la montée en charge de l'accompagnement généralisé des demandeurs d'emploi n'a guère modifié le type d'interventions ou de prestations qu'elle avait développées dans le cadre du programme de service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE). En revanche, ceci a conduit à une tension temporaire pour l'accomplissement de sa mission d'intermédiation (mettre en relation les offreurs et les demandeurs d'emploi) qui nécessite une prospection active des employeurs.

Par ailleurs, la coordination entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC a été renforcée au travers de nombreuses conventions, définissant leurs rôles respectifs, tant au niveau national que régional et local.

### **6. L'impact de nouvelles politiques**

Si le Conseil privilégie, dans ce rapport, l'examen des réformes de 2001, il faut cependant tenir compte des conséquences probables des réformes ultérieures affectant ce domaine.

En matière d'indemnisation, les durées d'affiliation et de versement des allocations ont été modifiées dans un sens restrictif par la convention UNEDIC de janvier 2004. Il en a été de même pour les conditions de l'allocation de solidarité spécifique<sup>9</sup> (ASS). Par ailleurs, la responsabilité de gestion du dispositif du RMI, ainsi que le financement des dépenses d'allocation et d'insertion, ont été totalement confiés aux départements par la loi de décembre 2003.

En ce qui concerne les dispositifs d'aide au retour à l'emploi, la loi du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, a confié aux régions la définition et la mise en œuvre de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

---

(8) Les effectifs sont passés de 16 990 en 2000 à 21 524 en 2004.

(9) Mais la mise en application du décret a été suspendue.

L'ensemble des contrats aidés a été modifié de 2001 à 2004 tandis que leur volume global s'est nettement réduit : extinction progressive du dispositif « emplois jeunes nouveaux services », création des « emplois jeunes en entreprise », modification des contrats de formation en alternance dans la loi sur la formation professionnelle, création du contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) lors de la décentralisation du RMI, etc.

Enfin, la loi de cohésion sociale de janvier 2005 introduit de nombreux changements concernant le traitement du chômage : elle sera analysée spécifiquement dans la troisième partie du rapport.

**II. LES DIFFÉRENTES  
DIMENSIONS DE LA  
POLITIQUE ACTIVE  
DU CHÔMAGE**

On étudiera successivement l'indemnisation (analysée plus en détail dans l'annexe II), l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi, en examinant les processus et prestations d'accompagnement, la formation et le rôle des contrats aidés (cf. aussi l'annexe III). L'analyse portera enfin sur le mode de gouvernance du système (cf. aussi l'annexe IV).

**1. Les revenus de  
remplacement**

Classée ordinairement dans les dépenses passives, l'indemnisation du chômage joue cependant un rôle actif dans le retour à l'emploi, et ceci de deux manières. Vivre dans la précarité et les difficultés financières est un handicap, parfois dirimant, pour la recherche active d'emploi. Par ailleurs, disposer d'un horizon de revenus, même réduits par rapport à un salaire, permet au demandeur d'emploi de retrouver un emploi plus en adéquation avec ses qualifications ou compétences et ses objectifs ; si ceci n'accélère pas le retour à l'emploi, cela permet un meilleur appariement entre offre et demande d'emploi, avec des conséquences favorables sur la qualité et la durabilité de l'emploi retrouvé.

Les allocations perçues peuvent être allouées à des personnes sans emploi en raison de leur situation antérieure de salarié : c'est le cas de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Elles peuvent aussi résulter de dispositifs de garantie de ressources, en particulier le RMI. Ici, le fait générateur est l'insuffisance des ressources du ménage.

***L'indemnisation  
du chômage***

**Les règles au 1.1.2005 des régimes d'assurance chômage et de solidarité**

	Durée d'affiliation	Age	Durée maximale d'indemnisation
ARE	6 mois au cours des 22 derniers mois	Indifférent	7 mois
	14 mois au cours des 24 derniers mois	Indifférent	23 mois
	27 mois au cours des 36 derniers mois	≥ 50 ans	36 mois
≥ 57 ans		42 mois	
ASS	5 ans au cours des 10 dernières années précédant l'entrée au chômage	< 55 ans	Illimitée <sup>a</sup>
		≥ 55 ans	Illimitée

a) Une durée limite de deux ans pour les salariés de moins de 55 ans avait été instaurée par le décret n° 2003-1315 du 30 décembre 2003. Mais son application a été suspendue.

Plusieurs facteurs peuvent conduire à ce qu'un demandeur d'emploi ne perçoive pas d'indemnisation au titre du chômage.

Il peut ne pas être éligible à l'assurance chômage en raison d'une durée antérieure d'emploi trop courte. Plus de six chômeurs non indemnisés sur dix sont dans ce cas. Il s'agit souvent des jeunes de moins de 25 ans : plus de la moitié des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans ne sont pas indemnisés, principalement à cause d'une durée insuffisante d'affiliation.

Le chômeur peut ne pas avoir retrouvé un emploi avant la fin de ses droits à l'assurance chômage, sans être éligible à l'allocation de solidarité spécifique faute d'une durée d'activité salariale antérieure suffisante. Environ 11 % des non-indemnisés<sup>10</sup> sont dans ce cas.

L'indemnisation peut être suspendue en raison de l'exercice d'activités réduites conduisant à une rémunération dépassant un niveau fonction du salaire antérieur.

Elle peut l'être aussi du fait d'arrêt maladie ou d'autres raisons similaires (maternité, etc.), le demandeur d'emploi percevant alors des indemnités maladies versées par sa caisse d'assurance maladie.

L'exclusion de l'assurance chômage résulte donc principalement d'un problème d'éligibilité, alors même que la France est le pays d'Europe qui ouvre le plus facilement les droits (voir infra partie IV).

### *Le RMI*

Certains chômeurs non indemnisés au titre de l'assurance ou de la solidarité peuvent, sous conditions de ressources, recevoir le RMI<sup>11</sup>. De fait, le RMI joue un rôle de troisième niveau de l'assurance chômage alors qu'il n'a pas été pensé dans cet esprit. Ceci pose problème.

Tout d'abord, le recours au RMI n'est pas ouvert aux jeunes de moins de 25 ans, alors que, on l'a vu, ils sont mal couverts par l'assurance chômage. Par ailleurs, les allocataires du RMI constituent une population très hétérogène. Certains sont assez proches de l'emploi et sont souvent inscrits comme demandeurs d'emploi à l'ANPE<sup>12</sup> ou effectuent des recherches actives par d'autres canaux. Ils devraient davantage relever des mécanismes d'indemnisation du chômage. D'autres sont dans des situations d'éloignement très grand du marché du travail, sans pour autant être éligibles à des dispositifs de revenu de solidarité reconnaissant cette situation (invalidité, âge). Ils relèvent plus clairement de dispositifs d'aide sociale.

Au 31 décembre 2004, sur 4,4 millions de demandeurs d'emploi potentiellement indemnisables (catégories 1 à 3 et 6 à 8 et dispensés de recherche d'emploi), 2,7 millions étaient indemnisés soit au titre de l'assurance chômage ARE (2,3 millions), soit au titre de la solidarité (0,4 million). À la même date, on comptait 1,2 million d'allocataires du RMI.

### *Facteurs influençant le retour à l'emploi*

Quatre caractéristiques des allocations ont une influence sur le retour à l'emploi en termes de délais et de qualité des emplois retrouvés.

---

(10) Au sein des catégories 1 et 6 des DEFM (demandeurs d'emploi recherchant un CDI à temps plein).

(11) Certains chômeurs faiblement indemnisés peuvent également être allocataires du RMI.

(12) Parmi les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en 2004, environ 12 % sont enregistrés comme étant allocataires du RMI, ce qui représente environ 40 % des allocataires du RMI.

Le premier élément est le taux de remplacement, c'est-à-dire la proportion de son salaire antérieur que le demandeur d'emploi perçoit désormais grâce à l'allocation<sup>13</sup>. Un taux élevé risque de moins inciter le chômeur indemnisé à retrouver un emploi rapidement, car il peut le conduire à refuser les propositions d'emploi avec un salaire estimé insuffisant au regard de sa situation présente et antérieure<sup>14</sup>. En sens inverse, un taux faible peut amener les chômeurs à accepter des emplois ne correspondant pas à leurs capacités réelles, les emplois créés sont alors de moins bonne qualité et moins productifs, ce qui a un effet négatif à la fois pour l'individu et pour l'économie. Le taux apparent de remplacement<sup>15</sup> est actuellement de 57,4 % pour les salaires supérieurs à 1 809 € et inférieurs à 10 064 €<sup>16</sup>, soit quatre fois le plafond de la sécurité sociale.

En second lieu intervient la durée d'indemnisation. Elle est actuellement fonction de la durée d'emploi antérieure et de l'âge du demandeur d'emploi. Ces durées ne dépendent pas de la probabilité de retrouver rapidement un emploi sauf, en un sens, pour les chômeurs de 50 ans et plus.

Troisièmement, le profil temporel de l'indemnisation peut intervenir. Aujourd'hui, le montant de l'allocation (ARE) est constant durant la période d'indemnisation. Mais, de 1992 à 2001, l'allocation chômage se réduisait au cours du temps par palier (allocation unique dégressive ou AUD). Les études disponibles pour la France (Dormont, Fougère et Prieto, 2001 et Lollivier et Rioux, 2005) conduisent à estimer que la suppression de la dégressivité a pu allonger la durée du chômage des salariés les mieux indemnisés.

Le dernier facteur est la possibilité de cumuler une activité et l'allocation : le mécanisme des « activités réduites » pour les personnes recevant une allocation chômage (ARE ou ASS) permet de majorer le revenu mais surtout de prolonger la durée des droits ; le mécanisme de l'intéressement permet aux allocataires du RMI de cumuler une fraction de leur salaire avec l'allocation pendant une durée pouvant aller jusqu'à un an. Ces dispositifs permettent de garder une relation plus proche à l'emploi, ce qui devrait aider au retour à l'emploi. Peu d'études existent sur l'efficacité de ces dispositions sur la vitesse de retour à l'emploi.

## 2. Les dispositifs d'aide

On analyse d'abord les modalités ayant existé de 2001 à l'été 2005. Les modifications introduites par la loi de cohésion sociale et en cours de discussion dans le projet de nouvelle convention entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC seront étudiées ensuite.

---

(13) La notion de taux de remplacement peut donner lieu à des évaluations diverses, selon qu'on la mesure en rapportant l'allocation brute au salaire brut ou que l'on tienne compte des différences de taux de cotisations sociales salariales (allocation nette rapportée au salaire net), voire que l'on tienne aussi compte de l'incidence des impôts comme des prestations sous conditions de ressources.

(14) On parle de « salaire de réserve », salaire minimal en dessous duquel le chômeur rejette un emploi.

(15) Allocation nette de cotisations sociale rapportée au salaire net antérieur, voir annexe II.

(16) Le niveau de ce plafond du salaire de référence réduit le taux de remplacement pour les salaires les plus élevés et renforce, pour les demandeurs d'emploi concernés, l'incitation à reprendre rapidement un emploi ; il s'agit, en général aussi, de ceux qui ont une probabilité plus grande de retrouver un emploi.

### 2.1. Suivi

Dès l'origine, l'indemnisation du chômage a été conditionnée à la recherche active d'un emploi par l'allocataire et à l'acceptation d'un emploi « convenable » ; cette conditionnalité existe en France comme partout ailleurs. Ces deux conditions s'appliquent aussi aux chômeurs non indemnisés s'ils veulent être inscrits comme demandeurs d'emploi et bénéficier des services de l'ANPE. Seuls les allocataires âgés sont, en France comme dans d'autres pays européens, « dispensés de recherche d'emploi » (environ 400 000 en décembre 2004 parmi les bénéficiaires de l'ARE ou de l'ASS). Le contrôle du respect de ces conditions, et en particulier le suivi régulier des actions entreprises pour retrouver un emploi, participe aussi de l'accompagnement, dès lors qu'il est l'occasion de mise en relation avec des offres d'emploi ou de conseils et de soutien. Il y a un certain manichéisme à séparer, voire à opposer, un suivi/contrôle qui serait attentatoire aux droits des chômeurs et suspicieux à leur égard et un accompagnement dont le renforcement serait souhaitable.

#### *Le suivi en pratique*

Un demandeur d'emploi doit actualiser sa situation chaque mois auprès de l'ASSEDIC dont il dépend, mais cette actualisation ne comporte la fourniture d'aucune information sur la nature et l'intensité de sa recherche d'emploi ni sur les éventuelles offres d'emploi qu'il aurait déclinées. Par ailleurs, un suivi régulier existe dans le cadre des rendez-vous semestriels d'actualisation du projet d'action personnalisé (PAP) à l'agence locale pour l'emploi.

Enfin, les ASSEDIC doivent, « au titre du suivi des conditions de réalisation des engagements que le demandeur d'emploi a pris dans le cadre du projet d'action personnalisé », examiner la situation d'un certain pourcentage des allocataires parvenus au terme de la période de 182 jours (l'allocation est attribuée par période de 182 jours au-delà desquels elle doit être renouvelée). Pour les autres, l'allocation est renouvelée automatiquement.

Il n'existe pas, à notre connaissance, d'étude en France portant sur l'effet des différentes formes de suivi et de sanctions<sup>17</sup> sur la durée du chômage. En revanche, un certain nombre sont disponibles à l'étranger (surtout aux Pays-Bas) ; elles conduisent à estimer un effet très sensible. Diverses indications laissent néanmoins supposer qu'en France aussi, un suivi plus resserré aurait également un effet. Ainsi, les convocations par les ASSEDIC de certains chômeurs pour contrôle de leur recherche d'emploi, au bout de chaque période d'indemnisation de 182 jours, conduisent, dans plus d'un cas sur dix, le chômeur à déclarer qu'il a retrouvé un emploi. Par ailleurs, selon une enquête réalisée auprès d'un échantillon de demandeurs d'emploi reçus, en septembre 2002, en second entretien d'actualisation de leur PAP, les demandeurs d'emploi ont une vision relativement positive du dispositif. La majorité perçoit cet entretien comme une aide, un cinquième des répondants le considère comme étant un entretien administratif et un cinquième encore comme un outil de vérification de la recherche d'emploi (Klein et Pommier, 2003).

---

(17) Il est d'ailleurs difficile d'estimer cet effet, car il faut bien distinguer l'effet de la mise en œuvre d'une sanction et celui de vivre dans un système avec sanctions. Le deuxième est préventif : la simple possibilité de sanctionner peut encourager la recherche d'emploi. Il faut aussi tenir compte que les chômeurs faisant l'objet de sanctions ont des caractéristiques particulières qui affectent aussi leur probabilité de retrouver un emploi.

### *L'emploi convenable*

Comme dans la majorité des pays, le demandeur d'emploi doit, sous peine de sanctions, accepter les « emplois convenables » qui lui sont proposés. La définition de l'emploi convenable est moins précise que dans d'autres pays européens. Avant la loi de cohésion sociale, il s'agissait d'un emploi compatible avec la spécialité du demandeur d'emploi ou sa formation antérieure, ses possibilités de mobilité géographique et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région.

### *Les sanctions*

Une personne qui ne remplit plus les conditions pour être inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi pour des motifs autres que la reprise d'emploi, l'entrée en formation, l'indisponibilité pour maladie, etc. doit être rayée de la liste des demandeurs d'emploi. Si elle est indemnisée par l'assurance chômage (ou par le régime de solidarité), le versement de l'allocation doit s'interrompre.

L'ANPE, responsable du fichier des demandeurs d'emploi, peut procéder à la radiation lorsqu'elle constate que certaines obligations n'ont pas été respectées. Le demandeur d'emploi concerné doit en être prévenu et a le droit de fournir des observations écrites dans les quinze jours. La radiation peut durer entre deux et six mois, selon la gravité des faits, sauf en cas de fausse déclaration où elle dure entre six et douze mois. Pour les chômeurs indemnisés, la radiation entraîne l'interruption des droits au revenu de remplacement qui sont reportés d'autant en fin de période d'indemnisation s'agissant de l'ARE.

Si la décision de radiation relève de la seule responsabilité du délégué départemental de l'ANPE, elle doit néanmoins être transmise aux services de l'État (préfet ou par délégation le DDTEFP) qui seuls ont pouvoir de sanction.

Le fait de ne pas renvoyer la déclaration mensuelle de situation ou l'absence injustifiée à des convocations de l'ANPE sont les motifs les plus fréquents de la radiation administrative. D'autres facteurs peuvent amener l'UNEDIC ou l'ANPE à proposer des sanctions : la suspicion d'une recherche insuffisante d'emploi décelée lors d'entretiens, le refus, sans motif légitime, d'une proposition de contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, d'une action de formation ou d'insertion et enfin d'un contrat aidé.

## **2.2 Accompagnement**

Le principe d'un accompagnement personnalisé de tout demandeur d'emploi a été retenu en 2001.

Dans les vingt jours qui suivent son inscription auprès d'une ASSEDIC comme demandeur d'emploi, le chômeur doit rencontrer un agent de l'agence locale pour l'emploi (ALE). Cet entretien (dit PAP01<sup>18</sup>) doit être l'occasion d'établir un diagnostic sur les risques de chômage de longue durée et de déterminer les réponses à apporter aux besoins du demandeur d'emploi.

---

(18) Il peut se faire que cet entretien approfondi se déroule après un premier rendez-vous, pour des questions de planning.

D'où la nécessité d'analyser les qualifications et compétences du demandeur d'emploi et de les apprécier au regard de la situation locale du marché du travail. L'entretien doit se conclure par la définition d'un projet d'action personnalisé, le PAP, constituant la « feuille de route » pour le demandeur d'emploi et définissant, parmi les services que peut apporter l'ANPE, ceux qui apparaissent les mieux adaptés à la situation particulière de l'individu. Le projet d'action personnalisé peut être actualisé à tout moment ; il doit l'être au minimum tous les six mois.

Dans le cours des entretiens<sup>19</sup>, et en particulier des entretiens PAP, les conseillers doivent procéder à des mises en relation<sup>20</sup> avec des employeurs, c'est-à-dire proposer au demandeur d'emploi des offres correspondant à ses caractéristiques, qualifications, types de contrats et de métiers recherchés. Ce volume d'opérations d'intermédiation est important (environ quinze millions dans l'année). Cette fonction d'intermédiation est l'une des principales aides que peut apporter l'ANPE à tout demandeur d'emploi ; pour la mener à bien, il lui est nécessaire d'entretenir un réseau dense de relations avec les entreprises souhaitant recruter et que celles-ci soient satisfaites du service offert : d'où l'importance d'une bonne sélection, par le conseiller de l'ANPE, des personnes qu'elle oriente vers telle ou telle offre d'emploi.

Les entretiens liés au PAP sont nombreux : en 2004, 2,6 millions d'entrées en phase 1 du PAP ont eu lieu, 1,6 million en phase 2 et 3,1 millions en phase 3 et plus. Il s'agit donc d'un traitement de masse, assez codifié quant à son contenu, surtout pour le premier entretien, et à son déroulement. Mais les outils à la disposition des conseillers pour les aider au diagnostic sont limités ; l'orientation repose principalement sur le jugement individuel.

Il y a sans doute, dans la procédure systématique de premier entretien PAP, une amélioration potentielle par rapport au « ciblage » des dispositifs d'accompagnement sur des catégories particulières, comme cela était le cas avant la généralisation de l'accompagnement. Il est sans doute utile d'intervenir de manière précoce pour les personnes ayant des risques importants de chômage de longue durée. Mais se pose la question du développement d'outils permettant, durant l'entretien, d'aider à mieux évaluer les risques et à synthétiser les caractéristiques personnelles des demandeurs d'emploi. Ces outils de « profilage » sont développés dans certains pays comme les Pays-Bas, le Danemark ou l'Allemagne. Ils devraient être utilisés prochainement en France lors de l'inscription comme demandeur d'emploi (voir infra).

### *Les niveaux de services*

La définition des niveaux de services proposés à tout demandeur d'emploi dans une phase donnée de son parcours est une des nouveautés introduites en 2001.

Quatre niveaux de services sont proposés.

---

(19) Qu'il s'agisse de l'entretien initial, des entretiens de suivi ou de toute autre rencontre entre des conseillers de l'agence et des demandeurs d'emploi.

(20) À noter qu'il s'agit le plus souvent de « propositions » de mise en relation, l'agent de l'ANPE fournissant seulement les offres ; il est rare que, au cours de l'entretien, le contact soit pris par le demandeur ou par l'intermédiaire de l'agent. Normalement, lors de l'entretien suivant, le demandeur d'emploi doit indiquer les suites qu'il a données et les résultats de ces mises en relation.

Les chômeurs les plus autonomes relèvent du *libre accès* (en 2004, 42 % lors du premier entretien PAP01) aux informations dans les agences (offres, guides, etc.). Vient ensuite le niveau d'*appui individualisé* (44 % au PAP01) correspondant à des prestations d'évaluation de compétences ou des ateliers d'aide à la recherche d'emploi. Le niveau de service s'accroît avec l'*accompagnement renforcé* (13 % au PAP01) pouvant comporter des bilans de compétence ou des prestations d'accompagnement d'une durée en général de trois mois renouvelable et permettant un suivi régulier par un référent. Enfin, dans certains cas, rares, la nécessité de résoudre au préalable des problèmes d'ordre social (logement, santé, etc.) conduit à un *accompagnement social* (1 %) réalisé par des prestataires spécialisés.

Dans la définition du niveau de services proposés n'entre pas uniquement en considération l'estimation des besoins du demandeur d'emploi, mais aussi des normes fournies aux agences pour rester dans une enveloppe budgétaire globale.

Les niveaux de services proposés se différencient, de fait, selon certaines caractéristiques des demandeurs d'emploi (Debauche et Jugnot, 2005a). Ainsi, les primo-demandeurs d'emploi ou encore les personnes qui se sont longtemps éloignées du marché du travail bénéficient plus fréquemment d'accompagnement individualisé ou renforcé, de même que les ouvriers et employés non qualifiés, etc. ; les cadres, les plus diplômés, etc. sont plus souvent orientés vers le libre accès.

Lorsque l'épisode de chômage se prolonge et que l'on passe aux entretiens d'actualisation (PAP02, PAP03 etc.), il est particulièrement important que l'information sur les étapes antérieures (contenu des entretiens précédents, prestations suivies, actions entreprises par le demandeur d'emploi) soit pleinement à la disposition du conseiller qui mène l'entretien. Selon une enquête de ROM Consulting, cela ne semble pas assez souvent le cas et ces entretiens sont, en partie, la reconduction des premiers.

Il faut, de plus, constater que la proportion d'entretiens d'actualisation conduisant au simple « libre accès » continue à être élevée (de l'ordre du tiers) depuis le premier entretien d'actualisation (PAP02), c'est-à-dire au bout de six mois environ de chômage, jusqu'au cinquième (30 mois) et au-delà.

Il est compréhensible qu'après une prestation lourde (par exemple un bilan de compétence approfondi suivi éventuellement d'une formation), on puisse estimer qu'un demandeur d'emploi a retrouvé suffisamment d'autonomie pour se gérer ensuite, pendant un certain temps, en « libre service ».

En revanche, lorsque le chômage est de très longue durée, par exemple de plus de deux ans, manifestant l'impossibilité du demandeur de retrouver un emploi ordinaire, cette situation de libre service traduit plutôt l'absence de proposition adaptée (passage en contrat aidé ou formation longue) permettant de sortir de l'impasse. Pour les chômeurs de très longue durée, on ne devrait pas « baisser progressivement les bras » en n'ayant plus rien d'autre à leur offrir que l'accès aux locaux de l'agence et aux offres d'emploi ou, pour les chômeurs les plus âgés, l'attente de la dispense de recherche d'emploi.

### *Les opérateurs de l'accompagnement*

Le processus initial est le même pour chaque demandeur d'emploi : inscription auprès de l'ASSEDIC, (signature d'un PARE s'il y a accès à l'assurance chômage), premier entretien à l'ANPE pour établissement d'un PAP. Au-delà, il peut y avoir divergences de parcours. En effet, l'agence peut confier la totalité de l'accompagnement à des « co-traitants » pour certains publics : l'APEC pour des cadres (l'objectif était de 37 000 cadres demandeurs d'emploi en 2004), les missions locales pour des jeunes peu qualifiés en situation sociale difficile (objectif 103 000 en 2004), le réseau CAP-emploi pour des chômeurs handicapés (58 000).

La nature du suivi et de l'accompagnement est alors différente ; en général, le suivi est plus resserré et il est réalisé par un référent unique ; les entretiens sont de plus longue durée ; enfin, l'accompagnement peut être plus diversifié. Examiner l'efficacité relative de l'accompagnement par ces co-traitants et par l'ANPE pourrait fournir des informations utiles sur le rôle d'un accompagnement renforcé et notamment sur l'influence d'un référent unique. Cependant, peu d'études, ici aussi, sont disponibles.

Une étude réalisée pour l'APEC en 2004 compare des cadres gérés par elle à d'autres gérés par l'ANPE en examinant la vitesse de retour à l'emploi et la nature des emplois retrouvés. Le taux de retour à l'emploi, mesuré douze mois après l'inscription au chômage, est globalement le même mais les performances comparées varient durant la première année. Le retour rapide (à trois mois) est meilleur à l'ANPE, mais ceci peut venir du fait que l'intervention de l'APEC est plus tardive puisque le demandeur d'emploi n'y est pris en charge qu'après un premier entretien PAP01 à l'ANPE ; le taux de retour à l'emploi est plus important pour l'APEC à six ou neuf mois. Enfin, les cadres pris en charge par l'APEC retrouvent plus souvent un emploi de cadre. Cependant, les résultats de cette étude, sont fragiles en raison de biais de sélection non corrigés (le passage par l'APEC d'un cadre n'est pas fait au hasard et dépend en partie de ses caractéristiques personnelles).

Des expérimentations sont également en cours à l'initiative de l'UNEDIC avec accord de l'ANPE. Elles consistent à confier la responsabilité de l'accompagnement de chômeurs (volontaires) à des entreprises. On peut citer, par exemple, la société INGEUS qui intervient sur deux sites (Lille et Rouen). Cette expérience s'assimile à la co-traitance avec une différence quant au mode de rémunération : les co-traitants (APEC, etc.) sont rémunérés de manière forfaitaire, la rémunération d'INGEUS est partiellement fonction de ses résultats en termes de pourcentage de retour à l'emploi et de durabilité de l'emploi retrouvé. Les expérimentations en cours n'ont pas encore donné lieu à évaluation.

Les prestations d'accompagnement peuvent être fournies en interne par l'ANPE ou en externe par des prestataires conventionnés, l'ANPE définissant alors le cahier des charges et évaluant les prestations. Ainsi, en 2004, les deux tiers des prestations ont été sous-traitées. De plus, les prestations de formation sont toujours réalisées par d'autres opérateurs.

### *Absence de référent unique*

La relation d'accompagnement du demandeur d'emploi ne conduit pas, le plus souvent, à le mettre en relation avec un interlocuteur unique chargé de le suivre durant tout son épisode de chômage : bien souvent les entretiens d'actualisation du PAP sont réalisés par des conseillers différents de l'ANPE, les prestations en interne, et a fortiori en externe, font appel à d'autres intervenants (qui, cependant, peuvent être amenés à être des référents durant une séquence du parcours).

Cette absence de référent unique peut être ressentie comme un manque par le demandeur d'emploi<sup>21</sup> ; elle pose, incontestablement, un problème de gestion pour l'agence. D'un entretien d'actualisation du PAP à un autre, les conseillers ont des difficultés à connaître et à pouvoir tenir compte des prestations suivies.

### 2.3. Prestations

#### *Prestations d'accompagnement*

Aux différents niveaux de services correspondent, en principe, des prestations d'aide au retour à l'emploi, adaptées aux besoins repérés du demandeur d'emploi. Toutefois, lors d'un entretien PAP, le classement d'un demandeur d'emploi dans un niveau de service d'accompagnement individualisé ou renforcé ne conduit pas toujours à ce que, dans les mois qui suivent, ce chômeur bénéficie d'une prestation (Debauche et Jugnot, 2005a).

Malgré la forte croissance des moyens qui ont permis de multiplier par trois, entre 2000 et 2004, le nombre de prestations réalisées, il subsiste des problèmes de disponibilité d'une offre effective de prestations, en volume, en temps et lieux. Il peut aussi s'agir de disponibilité effective du demandeur d'emploi. Il faut prendre garde à ce décalage : une offre de services a un caractère quelque peu artificiel si les prestations ne suivent pas et peut conduire à un désenchantement du demandeur d'emploi<sup>22</sup>.

Associées à l'appui individualisé (le deuxième des quatre niveaux de services évoqués précédemment), les prestations offertes sont de courte durée (ateliers, évaluations) et permettent d'améliorer l'efficacité de la recherche d'emploi ou de mettre en évidence les compétences du demandeur.

Les prestations d'accompagnement renforcé (troisième niveau de services) visent notamment à préciser le projet professionnel du demandeur (« objectif projet » par exemple) ou à améliorer ses techniques de recherche d'emploi (« objectif emploi »). Ces prestations offrent un suivi personnalisé de trois mois.

Jusqu'à présent, deux études seulement ont cherché à évaluer l'effet des prestations sur le retour à l'emploi en tenant compte des caractéristiques des demandeurs d'emploi<sup>23</sup>. La première, commanditée par l'UNEDIC, (Fougère, Kamionka et Prieto, 2002) s'intéresse au niveau de services proposés et porte sur les seuls demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage.

---

(21) Dans l'enquête auprès des demandeurs d'emploi en PAP02, une large fraction d'entre eux exprime le souhait d'un référent unique. En revanche, dans certaines expériences analysées à l'étranger, des opérateurs ayant de bonnes références en termes d'efficacité dans le retour à l'emploi ont indiqué préférer ne pas recourir au référent unique, la diversité des interlocuteurs pouvant être, au contraire, un plus pour le demandeur d'emploi.

(22) Ce type de problèmes a rendu progressivement théorique la procédure des contrats d'insertion du RMI.

(23) Ces analyses d'efficacité doivent être faites en tenant compte du fait que le passage par tel niveau de service ou telle prestation dépend des difficultés particulières du demandeur d'emploi à trouver un emploi. Ne pas tenir compte de ces caractéristiques et se contenter des résultats bruts conduirait à des erreurs de jugement. Ainsi, ce sont les demandeurs classés en libre accès au premier entretien PAP qui, en moyenne, retrouvent le plus vite un emploi ; ce qui traduit surtout que le classement en libre service concerne les demandeurs d'emploi ayant le moins de difficulté à en retrouver un.

La seconde (Crépon, Dejemeppe et Gurgand, 2005a et 2005b) porte sur les prestations ; certaines ne sont pas retenues (les « ateliers »), les autres (les plus coûteuses) sont regroupées en quatre groupes : évaluations, bilans de compétences approfondis, objectif emploi, objectif projet. L'étude, faite à la demande de l'ANPE, porte sur l'ensemble des demandeurs d'emploi, indemnisés ou pas.

Quels résultats peuvent être rapidement soulignés (voir annexe III, une présentation plus détaillée) ? Tout d'abord, plus le niveau d'offre de services est élevé (dans l'ordre, libre service, accompagnement individualisé, accompagnement renforcé) et plus le taux de retour à l'emploi est élevé. Au niveau des groupes de prestations, l'effet sur le retour à l'emploi est de faible amplitude, sauf dans le cas des objectifs emploi, où il est nettement favorable. Par ailleurs, pour les demandeurs d'emploi qui ont bénéficié de prestations dans l'un des quatre groupes et qui ont retrouvé un emploi, celui-ci est d'une plus grande stabilité<sup>24</sup>.

Ces résultats plaident incontestablement pour la mise en œuvre de prestations d'accompagnement de la recherche d'emploi lorsque le demandeur a des caractéristiques pénalisant son retour à l'emploi. Les résultats de ces études ne permettent pas encore de répondre à plusieurs questions importantes pour l'évolution du dispositif : faut-il « administrer » plus précocement telle ou telle prestation, faut-il, à budget donné, se concentrer sur certaines prestations, faut-il recourir davantage à des opérateurs externes (prestation sous-traitée ou recours à un co-traitant, voire un sous-traitant pour l'ensemble de l'accompagnement) ou réaliser ces prestations en interne ?

### *Prestations de formation*

La formation des demandeurs d'emploi peut apparaître particulièrement nécessaire pour diverses catégories de publics : les jeunes sortant du système scolaire sans ou avec des niveaux très faibles de formation, les salariés peu qualifiés entrant au chômage, les salariés ayant un besoin important de requalification ou devant changer sensiblement d'orientation professionnelle.

Dans tous ces cas, le besoin de formation qualifiante et la nécessité de formations assez longues apparaissent importants pour permettre d'accéder à des emplois durables.

Par ailleurs, des formations peuvent apparaître nécessaires pour faire face à des pénuries d'emploi dans des « secteurs à tension » ou pour permettre à des demandeurs d'emploi de répondre à des offres d'emploi formulées par des entreprises (formations préalables à l'embauche).

Il y a ainsi un équilibre à trouver entre ces deux types de formation, l'une plus orientée vers l'acquisition de compétences et de qualifications, l'autre plus orientée vers un accès rapide à l'emploi. Cet équilibre dépend aussi de l'orientation de la formation professionnelle pour les personnes en emploi. Par exemple, un retour à l'emploi rapide, s'il conduit à des emplois où se poursuit une formation professionnelle, avec validation des acquis de l'expérience, pourrait mieux conduire à stabiliser l'emploi et bénéficier aux personnes ayant des difficultés à s'insérer dans des cursus de formation plus formelle.

---

(24) Plus précisément, la fréquence d'une réinscription dans les six mois en tant que demandeur d'emploi est plus faible.

Or, l'articulation entre formation des salariés et formation des demandeurs d'emploi semble peu organisée. De plus, les formations d'accès rapide à l'emploi sont financées majoritairement par l'UNEDIC ; elles bénéficient moins aux demandeurs d'emploi non indemnisés depuis la suppression des stages d'accès à l'emploi, les SAE.

La dispersion des structures de financement et des organismes assurant la formation conduit à ne disposer que d'une information partielle et assez tardive dans ce domaine. Il semble cependant que la répartition des efforts de formation selon les caractéristiques des chômeurs connaisse le même type de profil que celle des dépenses de formation en entreprise<sup>25</sup>. Ce sont les chômeurs les plus diplômés qui ont le plus de chances de suivre une formation. Il semble, en revanche, que les durées des formations soient plus longues pour les chômeurs que pour les salariés et que certaines catégories de chômeurs (par exemple les plus âgés ou les moins diplômés) bénéficient de durées de formation plus longues<sup>26</sup>.

Instrument de l'aide au retour à l'emploi, la formation est pourtant mal insérée dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, au moins pour une large fraction d'entre eux.

En premier lieu, le fait de suivre une formation rendant la personne non disponible pour reprendre un emploi, la fait sortir des statistiques du chômage, ce qui conduit à lui porter moins d'attention. Du point de vue de l'aide au retour à l'emploi, ceci ne devrait pas, pour autant, conduire à interrompre le suivi du demandeur d'emploi.

Ensuite, la complexité du financement et la multiplicité des organismes de formation rendent difficile la maîtrise du domaine par les conseillers de l'agence. La disponibilité d'un catalogue de l'offre de formation (OFAA), commun à l'ANPE et l'UNEDIC, constitue un premier pas.

Une difficulté, enfin, est de pouvoir diagnostiquer la réalité du besoin de formation des demandeurs d'emploi, surtout en ce qui concerne les formations lourdes, les formations qualifiantes. Pour celles-ci a été développé un « service intégré d'appui au projet professionnel » (S2) de l'AFPA et de l'ANPE. Les psychologues du travail de l'AFPA sont chargés de valider le diagnostic de besoin de formation des demandeurs que leur envoie l'ANPE et de construire, le cas échéant<sup>27</sup>, le projet de formation, projet qui peut se dérouler au sein de l'AFPA ou d'autres organismes. Au total, ce circuit, pour utile qu'il soit, conduit à d'assez longs délais entre la proposition initiale par l'ANPE et la réalisation de la formation qualifiante, d'où un taux d'abandon élevé.

---

(25) Cf. Fleuret et Zamora (2004), résultats tirés de l'enquête Emploi de 2003.

(26) Cf. Gélot et Minni (2004) à partir de l'enquête Formation continue portant sur 1999-2000 ; une des difficultés d'interprétation des résultats étant que l'enquête inclut la formation en alternance.

(27) Dans environ un tiers des cas, le diagnostic porté conduit à ne pas préconiser de formation qualifiante.

L'ANPE ne finance pas directement de formation, elle n'intervient pas, de ce fait, dans la définition des cahiers des charges des formations, pas plus que dans l'évaluation de leur efficacité. Tout ceci explique que les possibilités de formation soient mal intégrées dans le suivi des demandeurs d'emploi.

Mal intégrées, les actions de formation sont également peu évaluées : l'ANPE n'évalue pas la qualité des formations qu'elle prescrit ; seule l'AFPA le fait pour ses formations. Ce sont les financeurs qui apprécient la qualité des formations : certaines régions (comme PACA par exemple) ont mis en place des outils d'évaluation de leur Plan Régional des Formations et l'UNEDIC évalue au niveau régional les prestataires de formation.

Des rares études existantes, deux conclusions semblent se dégager. Comme pour les formations en alternance pour les jeunes, les formations proches de l'emploi en entreprise semblent plus efficaces en termes de retour à l'emploi pour tous les publics. Par ailleurs, les formations donnant lieu à une certification ou à une qualification reconnue par une ou plusieurs conventions collectives améliorent l'insertion professionnelle des chômeurs. La valeur du diplôme sur le marché de l'emploi conduit aussi à souligner l'importance des procédures de validation des acquis de l'expérience (VAE).

Faute de temps et en raison de la pénurie d'études existantes, le CERC n'a pu aller plus loin dans l'analyse du fonctionnement du « marché de la formation » pour les demandeurs d'emploi, en termes de qualité des prestations, ni apprécier la qualité des prestataires, ni approfondir l'analyse des modes d'organisation et de suivi de la commande. On peut regretter que, dans le domaine de la formation des demandeurs d'emploi, une évaluation comparable à celle menée sous la présidence de D. Balmory pour les autres prestations sous-traitées n'ait pas été réalisée.

### 2.4 Les contrats aidés

Faute d'accéder à un emploi ordinaire, les demandeurs d'emploi peuvent se voir proposer des contrats aidés au bout d'un certain temps de chômage. Les contrats aidés sont également un instrument fortement mobilisé en France depuis plus de vingt ans. Mais, ici aussi, complexité et ambiguïté se rencontrent. La diversité des contrats aidés sera analysée en troisième partie pour tenir compte de la loi de cohésion sociale.

Les types de contrats ont connu d'incessantes modifications coûteuses en terme d'efficacité et de délais de mise en œuvre. Ces délais et la réduction du volume global n'ont pas permis, dans la période récente, aux contrats aidés de jouer pleinement leur rôle dans le retour à l'emploi.

L'accès à un contrat aidé doit-il être géré comme un retour à l'emploi ne nécessitant plus un suivi de l'ancien demandeur ? Effectivement, ce n'est que si le bénéficiaire retrouve un emploi non aidé que l'on peut considérer que l'aide au retour à l'emploi a réussi au terme de son contrat aidé. Or, la pratique des institutions gérant les demandeurs d'emploi est autre. Ainsi, l'accès à un contrat aidé entraîne, comme l'entrée en formation, la sortie des statistiques du chômage (la personne n'étant plus disponible immédiatement).

L'agence ne suit pas plus le devenir du bénéficiaire durant ce contrat qu'elle ne s'intéresse au débouché. Il n'est pas certain, au demeurant, que d'autres services assurent suffisamment ce suivi.

Par ailleurs, la dispersion des prescripteurs<sup>28</sup> conduit également à une intégration insuffisante des contrats aidés dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

L'évaluation de l'efficacité de chaque type de contrat aidé pour le retour à l'emploi est rendue délicate du fait que les différents contrats s'adressent à des publics différents. Il convient donc d'éliminer les biais de sélection pour mesurer l'efficacité des instruments<sup>29</sup>. Il semble cependant que les contrats comportant des éléments de formation en alternance aient eu de bons taux de sortie en emplois non aidés. Par ailleurs, à caractéristiques apparentes identiques<sup>30</sup>, le passage en CIE semble améliorer sensiblement la trajectoire des chômeurs vers des emplois stables. En sens inverse, les contrats aidés vers le secteur non marchand (ex : CES-CEC) débouchent rarement sur des emplois non aidés, sans que l'on puisse imputer ce résultat à la nature de ces contrats<sup>31</sup> qui ont été d'ailleurs réservés aux personnes les plus en difficulté.

### 3. Les structures et la gouvernance du système

Le traitement du chômage est, en France, handicapé par la dispersion des responsabilités, la multiplication des structures, l'incohérence des niveaux de mise en œuvre locaux (annexe IV). Ce constat n'est pas nouveau ; il est la matière de nombre de rapports administratifs et d'évaluation depuis vingt ans et plus. Il faut notamment souligner les analyses du rapport Marimbert (Le rapprochement des services de l'emploi) de janvier 2004 (Marimbert, 2004). L'auteur soulignait dans sa synthèse les handicaps de l'organisation française « *du fait de sa complexité et son éclatement, sans doute sans équivalent dans les pays comparables en Europe. Cette physionomie très particulière du dispositif français, source de déperdition de temps et d'énergie pour les agents des services de l'emploi, mais aussi trop souvent de complication pour les demandeurs d'emploi et les entreprises et de difficulté à s'adapter avec souplesse à leurs besoins, résulte de l'histoire sociale de notre pays et des cultures institutionnelles qu'elle a engendrées.*

*A cet égard, la France présente aujourd'hui la quadruple particularité d'avoir des institutions d'assurance chômage distinctes des institutions de placement et gérées de manière purement paritaire par les partenaires sociaux, de conserver un organisme national relevant de la gouvernance publique et voué notamment à l'orientation vers la formation qualifiante et à la réalisation de telles actions de formation, de garder une répartition de l'éventail de mesures publiques d'appui à l'insertion et au reclassement professionnels entre un opérateur public de placement et les services du ministère, enfin de faire coexister cet opérateur avec d'autres institutions spécialisées dans l'accompagnement et le placement de certaines catégories de demandeurs d'emploi tels que les cadres, les jeunes éprouvant des difficultés particulières d'insertion professionnelle et sociale ou les travailleurs handicapés ».*

---

(28) Jusqu'en 2004, État et ANPE, pour les CES, les CEC et les CIE, département pour le CI-RMA.

(29) Des progrès ont été obtenus par l'utilisation du « panel des bénéficiaires » réalisé par la DARES, qui permet de comparer des personnes passées en contrat aidé et des personnes ayant les mêmes caractéristiques apparentes mais qui n'y sont pas passées.

(30) Ceci n'élimine pas tous les biais de sélection. Les chômeurs accédant à un CIE peuvent avoir des caractéristiques non repérées dans le fichier des bénéficiaires, expliquant à la fois leur recrutement et leur meilleure trajectoire ultérieure.

(31) À noter cependant que nombre d'employeurs de CES ou de CEC ont peu cherché à former ces salariés, alors que la formation était une des composantes du projet initial.

Pourquoi, dès lors, y revenir ? Diverses réformes engagées dans la période récente n'avaient pu être prises en compte par J. Marimbert. Elles modifient sensiblement les données (lois de décentralisation, réforme du RMI, loi de cohésion sociale) et risquent d'aggraver le constat, alors même qu'elles sont parfois présentées comme une réponse aux observations de ce rapport. Par ailleurs, l'analyse des systèmes étrangers (annexe V) conduit à renforcer le sentiment qu'il est nécessaire de reposer la question des structures mêmes du système.

Éclatement et recouvrement des responsabilités apparaissent dès le niveau des **orientations stratégiques** de la politique de traitement du chômage.

*La définition des allocations* (éligibilité, montant, durée) est principalement de la responsabilité de ceux qui les financent. Les partenaires sociaux fixent les règles de l'allocation d'assurance chômage (l'ARE) au travers des conventions UNEDIC, mais celles-ci doivent être acceptées par l'État (agrément). L'État détermine les allocations sous conditions de ressources (ASS, RMI). Mais ce sont maintenant les départements qui ont la charge du financement du RMI, sans qu'il y ait de garantie que le transfert de ressources fiscales opéré pour assurer cette charge nouvelle évolue au rythme des dépenses d'allocation.

Il y a, à l'évidence, des relations de vases communicants entre ces allocations : toute décision concernant le régime d'assurance chômage affecte le nombre d'allocataires de l'ASS ; toute décision relative à cette allocation se reporte sur le RMI et donc les départements. Or, à notre connaissance, il n'y a eu et il n'existe aucune instance rassemblant les pouvoirs publics nationaux et locaux et les partenaires sociaux pour définir une stratégie concernant le système des allocations.

*Les orientations de la politique d'aide au retour à l'emploi* semblent plus clairement être de la responsabilité de l'État, même s'il est parfois conduit à infléchir sa politique davantage en réaction aux orientations stratégiques d'autres partenaires que de sa propre initiative (la généralisation de l'accompagnement des chômeurs en est un exemple).

De plus, l'UNEDIC tend à avoir la maîtrise d'orientations stratégiques concernant l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés par le RAC. Cette évolution, sensible depuis 2001, est renforcée dans le cadre de la loi de cohésion sociale (voir infra).

La réalité des orientations stratégiques dépend aussi de l'ampleur des **financements**. Or, ici encore, la dispersion et le recouvrement des responsabilités prévalent. L'État et l'UNEDIC financent les moyens propres de l'ANPE et la réalisation de prestations par des sous-traitants ou des co-traitants. L'État (qui se désengage progressivement), les régions, l'UNEDIC participent au financement de la formation des demandeurs d'emploi. L'État, mais aussi les départements et l'UNEDIC, sont financeurs de contrats aidés, etc.

Au niveau de **la mise en œuvre** se retrouve, mais amplifiée, la multiplicité des acteurs comme le recouvrement des rôles.

Le calcul des droits à allocation et le versement sont confiés à l'UNEDIC pour l'ARE et l'ASS, à la CNAF et à la MSA pour le RMI. Ceci amène plusieurs institutions à examiner la situation de l'allocataire, non seulement au titre du risque couvert, mais aussi de la situation financière du ménage (par exemple, l'UNEDIC pour l'ASS).

L'aide au retour à l'emploi est, en première instance, du ressort de l'ANPE pour les demandeurs d'emploi, mais des départements pour les allocataires du RMI.

De plus, ces acteurs responsables de l'insertion économique n'ont pas la maîtrise de l'ensemble du processus : notamment en ce qui concerne la formation (dont l'orientation et le financement dépendent de l'État, des régions et de l'UNEDIC) et la prescription de contrats aidés (partagée entre l'État, l'ANPE, les départements, les communes et l'UNEDIC).

Au **niveau local**, la multiplicité des acteurs est impressionnante et les problèmes de coordination ne le sont pas moins.

Tout d'abord les acteurs nationaux (État, ANPE, UNEDIC, AFPA, APEC) n'ont choisi ni le même découpage géographique, ni le même niveau de responsabilité pour leurs services sur le terrain. En second lieu, les collectivités territoriales interviennent toutes à des degrés divers dans le traitement du chômage, parfois en allant au-delà de leurs champs de compétence. De plus, le nombre de structures ayant à traiter des demandeurs d'emploi ou des allocataires du RMI, qu'elles soient d'origines publiques, privées ou mixtes, est considérable. Risques d'inefficacité, coûts de coordination, difficultés pour les demandeurs d'emploi ou les allocataires des minima sociaux de maîtriser ce maquis institutionnel : tous ces éléments, qu'il est difficile de résumer, ne doivent pourtant pas être négligés. Enfin, comme l'illustrent les études réalisées pour le CERC sur la dimension locale de l'aide au retour à l'emploi, c'est aussi à ce niveau local que se jouent les relations entre le développement économique et le chômage. Or, l'articulation entre les instances intervenant dans ces deux sphères apparaît également très délicate.

#### **4. En conclusion : quels effets globaux?**

La mise en place de la nouvelle convention UNEDIC et la mise en œuvre du programme PAP-ND de l'ANPE ont conduit à un renforcement sensible des moyens humains de celle-ci et à un accroissement important des diverses prestations proposées aux demandeurs d'emploi. Les réformes ont incontestablement engendré une dynamique nouvelle des institutions comme de leurs personnels et un renforcement des collaborations entre ces institutions, marqué notamment par des conventions éventuellement déclinées au niveau local et la création d'instances de coordination.

Au-delà de ce constat général relativement satisfaisant, il est difficile d'évaluer l'effet global du développement de l'aide au retour à l'emploi sur le taux de sortie du chômage après juillet 2001 et ceci pour plusieurs raisons.

La première est le retournement de la conjoncture économique. Le ralentissement de l'activité économique, en réduisant le nombre d'embauches, a allongé la durée du chômage. L'UNEDIC et l'ANPE ont eu également à mettre en place le nouveau système et à gérer un flux d'entrées au chômage en très forte croissance.

La deuxième difficulté vient de ce que la réforme de juillet 2001 comporte plusieurs volets : un accompagnement renforcé des chômeurs, une suppression de la dégressivité de l'allocation d'assurance, un élargissement, modeste mais réel, des conditions d'accès à l'allocation d'assurance chômage. Ces divers changements ne jouent pas dans le même sens sur le taux de sortie du chômage. Ainsi, un meilleur suivi des chômeurs devrait accélérer leur retour à l'emploi ; la suppression de la dégressivité risque de retarder ce retour, du moins pour les chômeurs les mieux indemnisés. En troisième lieu, des modifications substantielles du volume (et des types) de contrats aidés ont réduit les sorties du chômage vers ces types d'emploi.

Seules deux études (Crépon, Dejemeppe et Gurgand, 2002 ; Debauche et Jugnot, 2005b) tentent d'évaluer l'effet global des réformes. Parmi les facteurs cités ci-dessus, les auteurs tentent d'éliminer les effets de la conjoncture et leurs conséquences sur la composition de la population des demandeurs d'emploi. Ces deux évaluations aboutissent au même résultat : il est difficile de mettre en évidence un effet clair des réformes de 2001 sur le taux de retour à l'emploi. L'effet positif du renforcement de l'accompagnement sur le retour à l'emploi est sans doute masqué par les effets de la suppression de la dégressivité ou par la réduction des contrats aidés.

### III. LE NOUVEAU CONTEXTE CRÉÉ PAR LA LOI DE COHÉSION SOCIALE

Le plan de cohésion sociale a modifié, sur de nombreux points, la lutte contre le chômage. Certains sortent du champ de ce rapport mais peuvent avoir une importance sensible ; citons les mesures en faveur des jeunes, notamment le développement de l'apprentissage et la volonté de développer le secteur des services.

On analysera ici les composantes de la loi de cohésion sociale, de ses décrets d'application et du projet de convention entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC qui influent le plus directement sur l'aide au retour à l'emploi. Ces textes modifient considérablement le positionnement des acteurs.

#### 1. Une définition du service public de l'emploi

Tout d'abord, une définition du service public de l'emploi est donnée. Les services de l'État, de l'ANPE, l'AFPA, l'UNEDIC sont dits « assurer » ce service public. Les collectivités territoriales et leurs groupements « concourent » également au SPE. Enfin « peuvent participer » au SPE des organismes publics ou privés assurant différents services (placement, insertion, formation, accompagnement) pour les demandeurs d'emploi, des organismes conventionnés d'insertion par l'économie et les entreprises de travail temporaire. L'analyse de la notion de service public de l'emploi sera développée infra (V<sup>ème</sup> partie).

#### 2. Suivi, emploi convenable, sanctions

Le suivi de la recherche d'emploi peut être assuré par les agents de l'État, ceux de l'ANPE et des ASSEDIC. Par ailleurs, il est prévu que l'ANPE procède à des entretiens mensuels d'actualisation du PAP à partir du quatrième mois de chômage. On se rapproche clairement ici des modalités de suivi de la recherche d'emploi existant dans nombre de pays européens. Un entretien mensuel ne peut être, en effet, que de courte durée et aurait pour rôle essentiel le suivi ou le contrôle des démarches entreprises par le demandeur d'emploi.

Par ailleurs, les demandeurs d'emploi continueraient à fournir mensuellement à l'ASSEDIC leur déclaration de situation mensuelle (DSM), celle-ci étant enrichie d'une information sur la disponibilité future et non plus seulement passée du demandeur d'emploi.

La définition de l'emploi convenable est modifiée sur un point au moins : il est apprécié en fonction de la formation (et non plus de la formation *antérieure*). De ce fait, une réorientation « forcée » du demandeur d'emploi peut s'introduire. En effet, un demandeur d'emploi ne peut pas refuser une formation qui lui est proposée dans le cadre de son projet d'action personnalisé, soit par l'ANPE, soit par l'UNEDIC (voir infra) l'orientant vers de nouveaux métiers et devra donc accepter les emplois correspondants. De manière plus générale, les conditions de l'emploi convenable sont, selon le décret, « appréciées, le cas échéant, au regard du projet personnalisé d'accès à l'emploi ». Le rôle du PAP est ainsi renforcé : d'une feuille de route définissant l'accompagnement et les actions à engager, on passe à un document engageant plus nettement le demandeur d'emploi.

Depuis la loi de cohésion sociale, le niveau des sanctions pour les chômeurs indemnisés peut être modulé, et l'UNEDIC peut prendre, à titre conservatoire, une décision de suspension ou de réduction du versement de l'allocation. Dans le cas de suspension ou de réduction de son allocation d'une durée supérieure à deux mois, le demandeur d'emploi peut demander à être entendu par une commission composée d'agents de l'État, de l'ANPE et de l'ASSEDIC.

### 3. Accompagnement

Le rôle de l'UNEDIC est renforcé dans le processus d'accompagnement, comme le précise le projet de convention tripartite. Lors de l'inscription, l'ASSEDIC procéderait à une première analyse des difficultés de retour à l'emploi du demandeur, au travers d'un outil de profilage statistique complété par un recueil d'informations personnelles. Le premier entretien professionnel, qui devra se tenir plus rapidement (cinq jours) à l'ANPE, devrait être nourri de ces informations et confirmer ou non le diagnostic.

De plus, et surtout, l'UNEDIC serait autorisée à passer des conventions avec des organismes en vue du placement de certains allocataires. Pour les chômeurs ainsi affectés à un accompagnement par ces organismes, le suivi par l'ANPE serait suspendu. Cette généralisation des expérimentations en cours (INGEUS, etc.) a été décidée sans avoir été précédée de l'évaluation de leurs résultats. Elle se fait aussi sans que soient précisés ni le rôle de l'ANPE, ni les règles définissant le type de cible de chômeurs visés.

Il faut souligner l'importance stratégique de ces évolutions potentielles alors même que les évaluations nécessaires, tant des outils de profilage que des expérimentations en cours, n'ont pas été menées à terme et examinés par des instances indépendantes.

### 4. Contrats aidés

Le dispositif de contrats aidés est à nouveau modifié. Six formes de contrats<sup>32</sup> peuvent concerner désormais des demandeurs d'emploi.

Deux sont des contrats de formation en alternance :

Les contrats d'apprentissage (qui se rattachent plutôt à la formation initiale mais peuvent servir à la reprise d'études de jeunes chômeurs sans qualification).

Les contrats de professionnalisation introduits en octobre 2004.

Deux sont réservés à des allocataires du RMI, de l'API ou de l'ASS :

Les contrats d'avenir (CA) dans le secteur non marchand.

Les contrats d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand.

Deux concernent, a priori, tous les types de chômeurs en difficulté, mais seront probablement offerts très majoritairement aux non-allocataires de minima sociaux :

Les contrats initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand.

Les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand.

Enfin, depuis la convention de 2001, l'UNEDIC peut apporter une aide dégressive à un employeur embauchant un chômeur de longue durée indemnisé par le RAC.

D'une certaine manière, les contrats d'avenir et les contrats d'accompagnement dans l'emploi se substituent aux contrats emploi solidarité (CES) et contrats emploi consolidé (CEC) antérieurs.

La différenciation entre certains types de contrats ne tient pas tant à la nature des emplois proposés ou des employeurs concernés, qu'à celle des financeurs et/ou prescripteurs. Les contrats réservés aux allocataires de minima sociaux (CI-RMA et contrats d'avenir) sont en effet financés, au moins partiellement, par versement à l'employeur du minimum social (RMI, ASS) qui aurait, sinon, été versé à l'allocataire. De fait, il est sans doute préférable pour une personne d'être en emploi en contrat aidé (même si le débouché à terme sur un emploi non aidé est peu fréquent) que d'être allocataire d'un revenu de remplacement (RMI, ASS).

Il en sera surtout ainsi quand ces contrats aidés s'accompagneront d'une formation et plus généralement d'un accompagnement, ce qui est normalement prévu dans le dispositif (encadré).

---

(32) Il faudrait ajouter les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) destiné à certains jeunes sans qualification et de moins de 22 ans et les contrats de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE).

### Formation et accompagnement dans les contrats aidés

Les bénéficiaires des contrats aidés doivent avoir accès à l'ensemble de l'offre de service du service public de l'emploi, « *d'une manière beaucoup plus systématique que par le passé* » comme l'indiquent les circulaires, notamment aux instruments fournis par l'ANPE (entretiens, ateliers, prestations). De plus, d'autres actions peuvent être mobilisées localement (celles des conseils régionaux pour la formation, celles des conseils généraux pour les plans départementaux d'insertion des RMISTes, celles des PLIE, etc.).

Pour le contrat d'avenir, les actions d'accompagnement et de formation sont obligatoires. Elles sont inscrites dans la convention, à travers un « projet d'insertion professionnelle » du bénéficiaire. L'organisme prescripteur peut refuser de conclure un contrat s'il juge que la réalisation de ces actions est insuffisante. Le prescripteur désigne un référent chargé de suivre le bénéficiaire pendant son contrat et de prendre toute disposition concourant à son insertion professionnelle. Le contrat ouvre droit à une « attestation de compétences » délivrée par l'employeur et qui est prise en compte pour la VAE.

Enfin, il est demandé à l'ANPE que, pour le CIE et le CAE, un entretien ait lieu avec un conseiller ANPE deux mois avant la fin de la convention pour en faire le bilan, et notamment l'évaluation des actions complémentaires d'accompagnement et de formation.

Mais en créant des contrats spécifiques, supports de cette orientation, on n'a pas simplifié le nombre des prescripteurs tandis qu'est potentiellement distendu le lien entre le principal opérateur de l'accompagnement vers le retour à l'emploi, l'ANPE et les départements chargés de l'insertion des allocataires du RMI.

### Les prescripteurs des contrats aidés

Pour le CIE et le CAE, la prescription et la signature de la convention sont faites par l'ANPE pour le compte de l'État, ce qui va dans le sens d'une simplification et d'une rationalisation des circuits et du renforcement du rôle de l'ANPE.

Pour le CI-RMA, la prescription et la signature de la convention sont faites soit par l'ANPE pour les bénéficiaires de l'ASS et de l'API, soit par le président du conseil général pour les bénéficiaires du RMI.

Pour le CA, tout d'abord une convention d'objectifs (qui engage les partenaires et fixe notamment le nombre local de CA) doit être signée entre l'État et la commune ou l'établissement public intercommunal (EPCI). Si la « mise en œuvre » de ces contrats est de la responsabilité des communes ou des EPCI, l'organisme qui les prescrit et qui signe les conventions peut être la commune ou l'EPCI, le département ou un organisme délégataire par convention, comme l'ANPE, la mission locale, le PLIE, le CCAS, la maison de l'emploi, etc.

La séparation entre des contrats aidés réservés à des allocataires de minima sociaux (ASS, API, RMI) et des contrats aidés visant principalement les autres demandeurs d'emploi risque, par ailleurs, de créer des situations de concurrence et des difficultés de mise en place, si les modalités de conclusion de ces contrats, les exigences à l'égard des employeurs (ou les taux d'aide) ne sont pas harmonisés, alors même que les prescripteurs sont dispersés.

## 5. Gouvernance

Les modifications en cours affectent aussi, très profondément, la gouvernance du système.

Tout d'abord, l'UNEDIC devient potentiellement un opérateur à part entière du placement avec presque autant d'instruments que n'en a l'ANPE. Elle mettra en œuvre un outil statistique de profilage des demandeurs d'emploi et pourrait réaliser un premier entretien d'évaluation lors de l'inscription.

Elle pourra prescrire, pour les chômeurs indemnisés par le RAC, des accompagnements par des opérateurs dont elle définit le cahier des charges, le type de rémunération, etc. (et dont l'obligation de suivre les prescriptions entre dans l'appréciation de la recherche effective d'emploi). Elle gère des aides à la mobilité et finance une forme de contrats aidés (les aides à l'employeur).

On revient ainsi, d'une certaine manière, à la proposition formulée en 2000 par certains des négociateurs de faire réaliser l'accompagnement des chômeurs indemnisés par l'UNEDIC. Au total, par ajouts successifs, l'ingénierie actuelle conduirait à avoir deux opérateurs maîtres d'ouvrage de l'accompagnement et du placement, l'ANPE et l'UNEDIC et deux circuits de suivi/contrôle de la recherche d'emploi gérés par l'un et par l'autre. Nous maintenons nos craintes quant à cette évolution, même s'il nous a été déclaré, par les responsables des organismes, que toutes les opérations sont et seront faites en coopération entre eux.

Au niveau local, par ailleurs, la loi de cohésion sociale crée un nouveau type d'organisme, « les maisons de l'emploi », qui devrait principalement émaner de communes ou de structures d'intercommunalité. Les maisons de l'emploi devraient assurer localement une coordination des différents acteurs du service public de l'emploi ; elles pourraient aussi jouer un rôle d'accueil des demandeurs d'emploi. Il faut espérer que l'introduction de cet acteur supplémentaire contribuera à simplifier l'écheveau des organismes et réseaux locaux et donc à renforcer une coopération entre eux.

Il reste que le dispositif actuel semble mal régler les problèmes de gouvernance de plusieurs points de vue :

- la séparation entre le traitement des demandeurs d'emploi et des allocataires du RMI est accentuée ;
- en ce qui concerne les demandeurs d'emploi, la répartition des responsabilités entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC risque d'engendrer des inégalités de traitement entre les demandeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage et les autres ;
- au niveau local, l'apparition d'un nouvel acteur, les maisons de l'emploi, qui sont chargées de coordonner (sans pour autant disposer de délégation d'autorité) l'action d'opérateurs locaux mais aussi des agences locales de l'emploi et des antennes ASSEDIC, lesquelles sont liées par des directives et des objectifs définis régionalement ou surtout nationalement.

L'ensemble de ces modifications conduit à s'interroger sur l'évolution du service d'aide au retour à l'emploi : d'une fonction assurée par l'État, on passe progressivement à un service dont il convient de préciser la nature de « service public », non pas seulement en énumérant, ce que fait la loi de cohésion sociale, la panoplie des organismes et institutions qui en font partie, mais dont les règles de fonctionnement ne sauraient se réduire à un fonctionnement simple de marché (cf. infra).

#### IV. PRATIQUES ET MODÈLES EUROPÉENS

Le modèle français de traitement du chômage continue de s'éloigner, sur des points importants, des schémas pratiqués en Europe. Pour le préciser, la présentation des systèmes européens que nous avons choisis d'examiner est présentée en contrepoint des différents thèmes évoqués pour la France.

##### 1. Les revenus de remplacement

###### *Rapprochement entre indemnisation du chômage et allocations de garanties de ressources*

En matière d'allocations aux personnes privées d'emploi, la séparation qui existait, comme en France, entre des allocations d'indemnisation du chômage et des allocations d'assistance aux personnes privées de ressources tend à disparaître. Cette évolution peut revêtir des formes différentes, mais la tendance est nette. Certains pays ont fusionné les allocations chômage des régimes de solidarité (allocations de fin de droits ou allocations aux demandeurs d'emploi non éligibles à l'assurance) et les allocations de garanties de ressources (revenu minimum). C'est le cas notamment des Pays-Bas, du Royaume-Uni et récemment de l'Allemagne.

Au Royaume-Uni, le rapprochement est allé beaucoup plus loin. Tout d'abord, la réforme de 1995 a fusionné, en pratique, l'allocation chômage et le revenu minimum. L'allocation de chômage, la *Jobseeker's allowance* est d'un montant uniforme, indépendant des antécédents salariaux et ce montant est égal (hors suppléments pour situation familiale) à celui du revenu minimum (*Income support*). Simplement, l'allocation chômage est versée sans conditions de ressources pendant les six premiers mois et elle passe sous conditions de ressources ensuite. En second lieu, les organes responsables du traitement du chômage et ceux concernant les systèmes de garantie de ressources ont été fusionnés, qu'il s'agisse des structures gouvernementales (création du *Department for Work and Pensions*) ou des services sur le terrain (création des *Jobcentre Plus*).

###### *Conditions d'éligibilité, durée, montant*

La France se caractérise (voir annexe II) par des conditions d'éligibilité à l'assurance chômage généralement plus faciles qu'en Europe. En Italie, au Danemark, en Suède, au Luxembourg et au Royaume-Uni, la durée d'indemnisation est uniforme, une fois la condition d'ouverture de droits vérifiée. Dans tous les autres pays européens, la durée maximale d'indemnisation est, comme en France, fonction de la durée d'affiliation. D'autre part, comme en France, l'âge joue un rôle important dans plusieurs pays (Allemagne, Irlande, Italie, Portugal). La France se situe favorablement en Europe pour la durée d'indemnisation, même si elle n'est pas la plus généreuse. Le montant de l'allocation chômage d'assurance est partout fonction de l'ancien salaire, à deux exceptions près : le Royaume-Uni et l'Irlande, où l'allocation est forfaitaire (et d'ailleurs égale à la garantie de ressources). Dans les autres pays, le montant de l'indemnisation varie entre 40 % du salaire brut de référence en Italie et 90 % au Danemark. Il vaut 60 ou 67 % du salaire net de référence (selon les charges de famille) en Allemagne, 70 puis 60 % du salaire de référence en Espagne, 80 % en Suède, 80 % au Luxembourg.

Il est difficile de comparer les taux de remplacement entre les pays, c'est-à-dire le rapport entre les revenus de remplacement et les revenus antérieurs (voir annexe II). Il faut tenir compte notamment du fait que ce rapport varie selon le niveau de salaire, selon que l'on s'intéresse aux revenus bruts, nets des seuls cotisations salariales, ou encore que l'on tienne compte des effets de la fiscalité et des autres transferts.

### Les taux de remplacement

Selon l'UNEDIC, dans le cas d'un individu dont le salaire de référence vaut 1 500 €, le montant de l'allocation nette qu'il obtiendrait en France (872,77 €) est inférieur à ce qu'il pourrait obtenir au Luxembourg, en Espagne, en Belgique, au Danemark, en Suède, aux Pays-Bas ou au Portugal (dont les montants varient de 900 € à 1 200 €). Le montant est en revanche supérieur à ce qu'il obtiendrait en Allemagne, en Irlande ou en Italie (environ 600 €) et surtout au Royaume-Uni (350 €).

Si l'on tient compte de l'ensemble des effets de la fiscalité et des transferts, selon une étude de l'OCDE, le panorama est légèrement différent. Par exemple, en 2002, la situation en France (cas d'un célibataire sans enfants payé au salaire moyen ouvrier) apparaît moins favorable que celle du Luxembourg, du Portugal ou de la Suède, mais plus favorable que celle de la Belgique, de l'Allemagne, du Danemark, de l'Italie, de l'Irlande ou du Royaume-Uni (les situations sont comparables en Espagne et aux Pays-Bas). En outre, dans certains pays, les taux de remplacement nets de cotisations sociales et d'impôt sont plus favorables pour les salaires plus bas (2/3 du salaire ouvrier moyen) : c'est le cas notamment du Portugal et de l'Irlande, et plus nettement encore du Royaume-Uni et du Danemark.

En revanche, c'est en France que le montant mensuel maximum de l'allocation est le plus élevé. Il est près de cinq fois supérieur à celui en vigueur en Belgique, en Espagne ou en Italie ; de deux à trois fois supérieur à celui en vigueur en Allemagne (1 581 € ou 2 120 € selon la situation familiale et la tranche d'imposition), au Danemark (1 905 €) ou en Suède (1 754 €). Il est même de 40 % supérieur à celui en vigueur au Luxembourg (3 667 €). Si le plafond maximal de l'allocation était ramené à 1 500 €, c'est-à-dire pratiquement comme en Allemagne, environ 15 % des allocataires seraient concernés par la mesure ; avec un plafond de l'allocation de 1 800 € proche de celui du Danemark, 8 % des allocataires seraient concernés.

Ainsi, le système français est aussi généreux que celui de nombre de nos voisins pour les chômeurs qui percevaient des salaires faibles ou moyens mais il est plus généreux pour ceux percevant des salaires élevés. Bien entendu, toute réflexion sur les réformes de l'indemnisation devraient également tenir compte de la contribution des différentes catégories de salariés au financement du régime.

En ce qui concerne, par ailleurs, les mécanismes de garantie de ressources, le point le plus notable est l'exclusion, en France, des jeunes de moins de 25 ans (sauf en cas d'enfants à charge), ce qui ne se rencontre pas dans les autres pays pratiquant un tel système. Notons cependant que, dans certains pays comme les Pays-Bas, le montant de ressources garanti peut être réduit pour les jeunes. Dans tous les pays européens, les allocataires de garanties de ressources doivent rechercher activement un emploi et participer aux actions qui leur sont proposées, sauf conditions d'âge, de handicap, de santé, de personnes dépendantes à charge (enfants, handicapés, etc.). S'ils connaissent les mêmes conditions d'activation de leur allocation (voire des conditions plus fortes par exemple en matière d'emplois considérés comme convenables) que les allocataires de l'assurance chômage, ils bénéficient d'aides au retour à l'emploi importantes et adaptées.

### *Activation des allocations*

Le degré et la fréquence du suivi de la recherche d'emploi peuvent être élevés, allant jusqu'à ce que le demandeur doive rendre compte, à un rythme bimensuel, des démarches qu'il a entreprises (Royaume-Uni, Suède par exemple). Par ailleurs, l'obligation faite à un allocataire de suivre toute mesure d'activation qui lui est proposée est générale.

### 2. Accompagnement

L'obligation de recherche active d'emploi s'accompagne de modalités diverses d'aide au retour à l'emploi. Celles-ci se différencient assez nettement entre pays européens du point de vue des catégories à aider, des modalités de cette aide, mais aussi de l'organisation du système d'aide au retour à l'emploi.

Si tous les demandeurs d'allocation sont pris en charge, souvent le mode de traitement n'est pas, en premier lieu, fonction du type d'allocation, mais de la difficulté estimée de leur retour à l'emploi. C'est le cas notamment aux Pays-Bas, mais aussi au Danemark et en Suède. Par ailleurs, ce que l'on peut appeler, par analogie avec la terminologie française, le niveau de services offert, est croissant avec la durée de chômage, le « libre service » étant toutefois plus fréquent, voire la règle en début de période.

### 3. Les acteurs et la gouvernance

Il semble, mais ce point devrait être approfondi, que les demandeurs d'emploi non indemnisés aient beaucoup moins qu'en France accès à des prestations d'accompagnement tout en pouvant bénéficier de l'accès au libre service des différentes agences. La prise en compte de tous les demandeurs d'emploi, sans trop de différenciation selon leur situation de ressources, est à mettre à l'actif du système français.

#### *Rôles de l'État et des partenaires sociaux*

On décrira sommairement (annexes IV et V) le positionnement de l'État, des partenaires sociaux et des pouvoirs publics locaux, et l'organisation générale du système d'aide au retour à l'emploi.

Dans les cinq pays étudiés (et d'autres en Europe), la responsabilité des pouvoirs publics est clairement affirmée dans le traitement du chômage, non seulement du fait de la définition du cadre général, mais aussi dans la mise en œuvre.

Ceci n'exclut pas (à l'exception du Royaume-Uni) la participation des partenaires sociaux au traitement du chômage, mais dans des modalités différentes de celles de la France : non pas par les liens qu'ils entretiennent avec les organismes gérant le versement de l'allocation mais par ceux entretenus avec l'agence en charge de l'aide au retour à l'emploi.

Trois points doivent être notés.

La France est le seul pays où la mise en œuvre sur le terrain des responsabilités de l'État fait coexister une agence publique (l'ANPE) et des services déconcentrés (les services régionaux et départementaux de l'emploi et de la formation professionnelle).

La présence des partenaires sociaux dans les organismes gérant l'allocation chômage donne lieu à des configurations diverses. De plus, contrairement à la France, les caisses ne participent pas, en général, à l'organisation des mesures d'aide au retour à l'emploi.

Les caisses sont très dépendantes des syndicats de salariés au Danemark et en Suède, mais celles-ci ne jouent pas de rôle dans les processus d'activation.

Au Royaume-Uni, ce sont les mêmes organismes, les *Jobcentre Plus*, dépendant du ministère (le *Department for Work and Pensions*) qui assurent les deux fonctions (paiement de toutes les allocations, organisation du retour à l'emploi) et les partenaires sociaux n'y ont pas de responsabilité.

En Allemagne, le rôle des partenaires sociaux s'est réduit dans l'organe gérant à la fois les prestations et l'aide au retour à l'emploi (actuellement l'Agence fédérale du travail).

Aux Pays-Bas, la situation est particulière : les partenaires sociaux ne participent pas à la direction de l'Institut de gestion des assurances sociales des salariés<sup>33</sup> (UWV) ayant remplacé en 2002 un organisme à gestion tripartite. L'UWV, qui verse les allocations de chômage et d'invalidité, est aussi responsable de la réintégration professionnelle des demandeurs d'emploi indemnisés lorsque l'agence pour l'emploi (CWI, voir ci-dessous) estime qu'ils sont éloignés de l'emploi. Mais cette responsabilité de réintégration professionnelle doit s'exercer par recours à des opérateurs externes.

L'influence des partenaires sociaux peut passer par leur participation aux organismes en charge d'organiser le retour à l'emploi. Au Royaume-Uni, la participation des partenaires sociaux est, on l'a vu, exclue. Aux Pays-Bas, les partenaires sociaux ne sont plus partie prenante de la direction des « centres pour l'emploi et les revenus » (CWI) qui accueillent, inscrivent et instruisent tous les demandeurs d'allocation (chômage ou garanties de ressources), les orientent (selon leur distance à l'emploi mesurée en utilisant un modèle de « profilage ») vers les institutions les plus à même de les gérer. Par contre, dans la tradition du modèle néerlandais, les orientations générales des politiques de l'emploi continuent de faire l'objet d'une large concertation.

En Suède, l'agence nationale pour le marché du travail (AMS) a un conseil d'administration tripartite, comme toutes les commissions au niveau local. Au Danemark, les partenaires sociaux sont présents dans les conseils de l'agence nationale et des agences régionales (AF) gérant le retour à l'emploi. En Allemagne, la présence des partenaires sociaux s'est réduite progressivement ; ils restent au conseil d'administration de l'Agence fédérale, mais avec un pouvoir réduit de propositions budgétaires.

### **Le positionnement des pouvoirs publics locaux**

C'est surtout du fait de leur rôle dans la gestion des allocations de garantie de ressources que les pouvoirs publics locaux, en particulier les communes, ont un rôle dans la mise en œuvre des aides au retour à l'emploi.

### **Le recours à des opérateurs externes**

Selon les orientations des politiques en matière de rapprochement des deux modes d'allocation (assurance chômage, garantie de ressources), les schémas organisationnels d'accueil, de suivi, d'accompagnement des demandeurs d'emploi varient, comme varie le recours à des opérateurs externes.

Dans les cinq pays, la prise en charge se fait par des acteurs publics : agence de l'emploi et éventuellement communes (pour la garantie de ressources). Au Royaume-Uni, ce sont les *Jobcentre Plus* qui assurent l'ensemble.

---

(33) Les partenaires sociaux ne font plus partie du conseil d'administration de l'UWV depuis 2002.

Aux Pays-Bas, les centres CWI accueillent tous les demandeurs d'allocation (et les demandeurs non indemnisés) et évaluent leurs difficultés et potentialités. Ils conservent la gestion de ceux jugés les plus proches de l'emploi et orientent les plus éloignés soit vers les communes pour les allocataires de garantie de ressources soit vers l'UWV pour les allocataires du régime d'assurance et d'invalidité.

En Suède et au Danemark, les prises en charge restent disjointes entre les communes (pour les allocataires de garantie de ressources) et l'agence pour l'emploi (pour les demandeurs d'emploi). À noter qu'au Danemark, un rapprochement est en cours entre les deux réseaux qui devraient, début 2007, fusionner ou au minimum cohabiter.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi ou des allocataires de garantie de ressources se fait cependant, de manière diversifiée, par appel éventuel à divers types d'opérateurs.

L'agence publique peut traiter directement l'essentiel des publics ou les confier à certains opérateurs publics ou privés souvent pour le suivi complet, plus rarement pour des prestations isolées. C'est notamment le cas au Royaume-Uni pour l'intervention dans des zones d'emploi particulièrement difficiles.

Aux Pays-Bas, l'organisation est à deux étages : pour les personnes jugées proches de l'emploi, les CWI gèrent l'aide au retour à l'emploi plutôt sur le mode du libre service ; pour celles jugées très éloignées de l'emploi, les communes ou l'organisme de gestion de l'assurance sociale, l'UWV, reçoivent la responsabilité de leur prise en charge mais sont tenues d'organiser l'aide au retour à l'emploi en faisant appel à des sous-traitants, en totalité pour l'UWV, à 70 % au moins pour les communes.

En Suède, les communes (pour les allocataires de garantie de ressources) et l'agence de l'emploi pour les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, assurent un traitement différencié selon les difficultés estimées de leur retour à l'emploi et recourent peu, semble-t-il, à des opérateurs externes. Au Danemark, le traitement est également différencié ; les communes ont peu recours aux opérateurs externes. En revanche, l'agence pour l'emploi développe rapidement ce type de recours (30 % en 2004).

En Allemagne, le recours à des opérateurs externes est fréquent et depuis 2002, l'agence fédérale peut recourir à des prestataires pour l'ensemble du placement.

Dans tous les cas, il apparaît donc que c'est un (ou plusieurs) acteur public qui organise l'appel à des opérateurs.

### V. ORIENTATIONS ET PROPOSITIONS

L'analyse menée dans les pages précédentes, et détaillée dans les quatre annexes techniques, conduit à souligner que le traitement du chômage souffre, en France, de quatre difficultés majeures :

une dilution des responsabilités, dans un système qui ne parvient pas à hiérarchiser celles de l'État, des partenaires sociaux, des pouvoirs locaux et à les faire converger ;

une dispersion des financements en ce qui concerne aussi bien les revenus de remplacement des personnes privées d'emploi (assurance chômage, solidarité chômage et RMI) que les aides apportées à trouver ou retrouver un emploi ;

un éclatement des opérateurs dont les compétences tendent à se recouvrir, au risque de perte d'efficacité ;

un processus de changement marqué par une grande instabilité des instruments, voire des orientations, la faiblesse des évaluations préparatoires aux décisions et surtout des évaluations ex-post<sup>34</sup>.

L'examen attentif des réformes auxquelles ont procédé les pays européens que nous avons étudiés souligne, s'il en était besoin, l'importance des difficultés françaises à définir, pour le chômage, un mode de traitement adéquat.

En réponse à la demande du Premier ministre de formuler des propositions à l'issue de cette analyse, le Conseil souhaite, dans un premier temps, avancer quelques réflexions sur les principes qui pourraient guider un processus de réforme et, dans un second temps, proposer des pistes de réforme ou d'adaptation qui pourraient structurer les évolutions, à moyen terme, du traitement du chômage. Il ne s'agit cependant que d'esquisses qui pourraient être approfondies dans le cadre du Conseil d'orientation de l'emploi.

### 1. Redéfinir les responsabilités

#### *L'État*

Il faut tout d'abord rappeler que la prise en charge des personnes privées d'emploi est une des responsabilités fondamentales de l'État, qu'il s'agisse de la fourniture d'un revenu de remplacement comme de l'aide au retour à l'emploi. Ceci découle des principes inscrits dans la Constitution, notamment dans son préambule.

En ce qui concerne les revenus de remplacement, ceci se traduit de deux manières. L'article 1 de la loi de 1988 créant le RMI est ainsi la reprise de l'alinéa 18 du préambule de la constitution « *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* ». La gestion de l'assurance chômage est confiée à l'UNEDIC et aux ASSEDIC sous réserve d'un accord avec l'État. Et les conventions qui régissent le régime d'assurance chômage doivent être agréées par le ministre en charge de l'emploi.

De même, organiser l'aide au retour à l'emploi est de la responsabilité première de l'État ; c'est un des aspects de la mise en œuvre, certes très incomplète, du droit à l'emploi qui constitue un droit fondamental inscrit dans la Constitution.

---

(34) La Cour des Comptes a inscrit à son programme de travail un examen des travaux d'évaluation des dispositifs d'aide au retour à l'emploi, qui devrait être rendu public au printemps 2006.

Un dernier facteur conduit à souligner la responsabilité de l'État dans le domaine, il s'agit de l'équilibre des finances publiques. L'indemnisation des demandeurs d'emploi par l'assurance chômage s'élève à environ 25,7 milliards d'euros, les dépenses du régime de solidarité chômage (principalement l'ASS) à 2 milliards, celles du RMI à 5,7 milliards d'euros. Toutes les décisions prises en matière d'assurance chômage ont des conséquences sur les dépenses au titre du régime de solidarité ou du RMI par des effets de vases communicants. De plus, c'est le déficit global des finances publiques (État, collectivité territoriale et organismes de protection sociale) qui intervient sur les conditions de la croissance et est pris en compte dans les normes de déficit public au sein de la Zone Euro.

### *Les autres acteurs*

Mettre l'accent sur la responsabilité de l'État ne doit pas conduire à nier les responsabilités des autres acteurs (partenaires sociaux comme collectivités territoriales). L'enjeu est que les acteurs s'engagent sur les responsabilités qu'ils souhaitent prendre, tout en explicitant les légitimités sur lesquelles ils se fondent.

Ces responsabilités sont de deux ordres. Il s'agit d'abord des responsabilités de gestion dans les domaines qui leur sont délégués (gestion de l'assurance chômage pour les partenaires sociaux, responsabilité de la formation transférée aux régions, gestion du RMI confiée aux départements, etc.). Mais il s'agit aussi et surtout des responsabilités politiques générales qu'ils ont à l'égard de leurs mandants.

Toute la question est de mettre en place des structures permettant d'assurer l'exercice de ces diverses responsabilités (voir infra).

### **2. Quelles finalités du service public de l'emploi?**

*La loi de cohésion sociale confirme la responsabilité de l'État en définissant le service public de l'emploi.* « Le service public de l'emploi comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi » (article L311-1 du code du travail). Elle définit aussi les différents acteurs qui y concourent et leurs responsabilités respectives. La loi de cohésion sociale ne précise guère, cependant, les finalités et donc les critères à retenir dans l'exercice de cette mission de service public.

Il est nécessaire d'y revenir pour préciser les orientations que suggère le Conseil et les propositions qu'il formule. En reprenant les éléments de doctrine du service public rappelés dans un rapport<sup>35</sup> du Vice-Président du Conseil d'État, R. Denoix de Saint-Marc (encadré), il semble que deux points doivent être soulignés dès à présent.

Si l'indemnisation des personnes privées d'emploi fait partie des missions de service public, une réflexion d'ensemble doit être menée concernant les différents régimes d'allocation, qu'il s'agisse de l'allocation d'assurance, des allocations du régime de solidarité (principalement l'ASS) ou du RMI. En particulier, des problèmes sont posés par la conception et par la couverture du régime d'assurance. Un des principes fondamentaux de la doctrine des services publics est qu'il doit s'adapter en fonction de l'évolution des besoins.

---

(35) Denoix de Saint Marc, 1996.

Or, l'indemnisation du chômage par les régimes d'assurance et de solidarité nous semble (voir ci-dessus et annexe II) mal adaptée à la nature actuelle du chômage.

S'agissant de l'aide au retour à l'emploi, celle-ci doit sans doute être différenciée en fonction des besoins spécifiques de chaque personne. En revanche, elle ne devrait pas dépendre du régime d'indemnisation.

### **La doctrine du service public à appliquer au « service public de l'emploi »**

Quelques extraits du rapport du Vice-Président du Conseil d'État, R. Denoix de Saint Marc, peuvent éclairer particulièrement la nécessaire clarification des missions du service public de l'emploi.

*« Dans la pratique, la Constitution laisse une très large latitude en matière de services publics. Elle ne prescrit en général pas le statut de l'exploitant : la seule restriction qu'elle apporte concerne les monopoles nationaux, qui ne peuvent être confiés à des entreprises privées. Parmi les principes généraux du droit, celui d'égalité, qui est fondamental, s'applique particulièrement aux services publics. Il implique notamment de limiter les différences de délivrance d'une prestation de service public sur le territoire national. La liberté d'entreprendre a également valeur constitutionnelle. Cela implique, par exemple, qu'une collectivité publique ne peut exercer une activité de service public qu'en cas de carence de l'initiative privée (...).*

*Cette doctrine définit les missions de service public en caractérisant les besoins auxquels elles répondent, les prérogatives de leurs destinataires -usagers ou clients-, les finalités qui leur sont assignées et les autorités publiques qui les organisent ».*

### **S'agissant des finalités**

*« Un premier type de finalité consiste à satisfaire les besoins sociaux de tous les membres de la collectivité nationale ou locale concernée : personne ne doit être exclu du bénéfice du service en raison de handicaps physiques, économiques ou autres (...). L'autorité organisatrice fait en sorte que le service soit rendu à tous, et en particulier à ceux qui en seraient exclus dans les conditions économiques normales » (...).*

*« En fonction des finalités, l'autorité organisatrice définit pour le service un régime de fourniture qui précise dans quelles conditions et sous quelles contraintes les missions de service public doivent être assurées » (...). « L'autorité organisatrice doit non seulement définir le cahier des charges, mais encore également s'assurer de son respect. Elle veille au contrôle de l'exploitant et, dès qu'il y a plus d'un prestataire, à l'organisation équitable du secteur. C'est ce qu'il est convenu d'appeler régulation selon le vocabulaire anglo-saxon ».*

*« Le traitement réservé aux destinataires des services publics doit également être précisé » (...). « L'utilisateur est titulaire de droits et, en ce sens, il peut prétendre à des satisfactions que le marché ne fournit pas spontanément : il peut exiger que le service lui soit fourni dans des conditions de continuité et de prix qu'il n'obtiendrait pas d'une entreprise ordinaire. Mais cela ne doit pas l'empêcher d'obtenir une qualité élevée de service et d'accueil, même si son fournisseur est en situation de monopole. »*

### **3. Les régimes d'allocations**

Le système des revenus de remplacement devrait être réexaminé dans son ensemble pour assurer une couverture plus équitable des risques et tenir compte de leur rôle dans le retour à l'emploi.

1. **L'articulation entre allocation d'assurance chômage, de solidarité et RMI devrait être revue pour mieux répondre aux risques actuels du chômage** et à leurs conséquences de manière à tenter de corriger deux défauts de la situation actuelle.

D'un côté, le système d'assurance dans lequel les garanties sont fonction de la durée d'emploi n'est plus adapté aux caractéristiques actuelles du chômage ; trop de demandeurs d'emploi en sont exclus, notamment trop de jeunes, du fait qu'ils n'occupent souvent que des emplois précaires. Le principe d'une allocation d'assurance sociale et non d'assurance privée n'implique pas, en particulier, que les avantages croissent avec l'ancienneté par « accumulation de droits ».

D'un autre côté, contrairement aux pratiques des autres pays, les allocataires du RMI, statut vers lequel sont rejetés des demandeurs d'emploi faute d'un revenu d'indemnisation du chômage, ne sont pas insérés, au même titre que les autres chômeurs indemnisés, dans les processus d'aide au retour à l'emploi.

Dans cette révision des régimes d'indemnisation, trois sujets mériteraient d'être examinés.

- En premier lieu figure *la question du financement*. Il est assuré pour plus des trois-quarts par la solidarité interprofessionnelle, par le biais des cotisations d'assurance chômage, et pour le reste par l'impôt (régime de solidarité et RMI). Dans un pays où l'on ne parvient pas, quelles qu'en soient les raisons, à faire descendre le taux de chômage, il faut sans doute reconnaître que la prise en charge de ses conséquences financières ne doit pas faire appel à la seule solidarité interprofessionnelle, mais à des sources d'origine fiscale traduisant la solidarité nationale. La part du financement par cotisations sociales devrait-elle être encore réduite, ne serait-ce que pour lisser les fluctuations conjoncturelles ?

- En second lieu, ne conviendrait-il pas *d'assurer une meilleure couverture des situations de chômage* ? Développer la couverture des allocations attachées à la situation de demandeur d'emploi en les associant à un processus d'accompagnement intense et à un suivi rigoureux des allocataires permettrait de concentrer l'intervention du RMI sur les personnes les plus en difficulté et les plus éloignées de l'emploi<sup>36</sup>.

Un équilibre est à définir entre, d'un côté, les allocations dites d'assurance, dont l'une des caractéristiques essentielles est d'être versées sans conditions de ressources et sans considération de la situation familiale<sup>37</sup> et, d'un autre côté, les allocations de solidarité placées sous conditions de ressources.

Les conditions d'éligibilité au régime d'assurance sont, on l'a vu, parmi les plus ouvertes d'Europe. Elles amènent cependant à exclure un nombre important de demandeurs d'emploi.

a. En ce qui concerne l'allocation d'assurance, au lieu d'avoir un système de filières excluant un nombre important de salariés, un droit à allocation pourrait être ouvert dès le premier mois de cotisation pour une durée correspondant à la durée de cotisation, cette montée progressive s'arrêtant à la durée de la filière principale (actuellement 23 mois). Il y a une certaine injustice à ce que certains cotisent à un régime d'assurance sans pour autant y acquérir aucun droit.

---

(36) Cette solution avait été évoquée par le CERC dans son premier rapport « Accès à l'emploi et protection sociale », CERC, 2001.

(37) À noter que certains pays modulent les allocations d'assurance chômage en fonction de la situation de famille, la Belgique par exemple.

b. En tout état de cause, une allocation de solidarité sous conditions de ressources devrait être ouverte à tout demandeur inscrit à l'ANPE et recherchant activement un emploi. Ceci concernerait les salariés ayant perdu leur emploi et ayant épuisé les droits à l'assurance, les jeunes entrant sur le marché du travail (ou les personnes y revenant après une longue période d'inactivité).

Pour les catégories de « primo-demandeurs d'emploi », l'allocation pourrait n'être versée qu'au terme d'une période, à définir, d'accompagnement de la recherche d'emploi menée à l'ANPE. Le suivi et la définition des modalités d'accompagnement devraient être précisément définies, notamment pour les jeunes<sup>38</sup>.

Les conséquences de cette ouverture élargie de droits à indemnisation (soit en assurance, soit en solidarité chômage) seraient assez limitées, pour les financeurs pris dans leur ensemble. Pour l'extension de l'allocation de solidarité chômage, le coût serait le même qu'actuellement, pour les demandeurs de 25 ans et plus, si les conditions de ressources et le niveau de l'allocation étaient égaux à ceux du RMI. Le coût supplémentaire correspondrait à l'allocation pour les moins de 25 ans.

Si une telle réforme était adoptée, le recours au RMI serait alors, de fait, réservé aux personnes dont les difficultés à retrouver un emploi seraient reconnues lors d'un examen des aptitudes professionnelles et des difficultés personnelles souvent très handicapantes.

- En troisième lieu, *les allocations minima d'indemnisation du chômage* (qu'il s'agisse de l'assurance ou de la solidarité) *devraient être définies de telle manière qu'un salarié entrant au chômage n'ait pas à recourir au RMI.*

Il est en particulier aberrant que des salariés percevant l'ARE à taux réduit (du fait d'un emploi à temps partiel) soient conduits à être simultanément allocataires de l'assurance chômage et du RMI. Aberrant pour la personne renvoyée à un statut peu valorisé qui doit multiplier les démarches à effectuer (on peut parler de double peine). Aberrant aussi pour le système présent accablé par les coûts de gestion et les difficultés de coordination. Le montant minimal de l'allocation pourrait rester le même qu'actuellement pour les demandeurs d'emploi ayant perdu un emploi à temps plein ; pour les anciens salariés à temps partiel, un complément, sous conditions de ressources, serait versé pour atteindre le niveau de l'allocation du RMI. Cette réforme ne serait pas plus coûteuse pour l'ensemble des régimes de revenu de remplacement que la situation actuelle.

Cette condition est assez facile à définir pour un salarié constituant un foyer isolé. Dans d'autres configurations familiales, des suppléments devraient être versés (sous conditions de ressources) pour atteindre ce résultat. Dans cette hypothèse, il y aurait une neutralité approximative pour les finances publiques. Mais la simplification pour le demandeur d'emploi, la valeur symbolique d'une prise en charge en relation avec sa situation de demandeur d'emploi et le gain en gestion administrative méritent sans doute d'être examinés.

---

(38) Une des raisons pour lesquelles le législateur a refusé, en 1988, l'ouverture du RMI aux jeunes était la crainte que les jeunes retardent leur entrée active sur le marché du travail s'ils accédaient à un système de garantie de ressources ayant peu d'exigences pour l'allocataire et apportant, de plus, peu d'aide structurée à l'entrée dans l'emploi.

### 2. Stabiliser les règles d'indemnisation

Le renouvellement des conventions UNEDIC conduit à modifier les règles d'indemnisation, principalement dans une optique de contraintes de financement. En période d'amélioration de la situation de l'emploi et donc de la situation financière de l'UNEDIC, l'indemnisation tend à être améliorée et inversement.

Cette pratique est non seulement anti-économique, en renforçant le caractère cyclique de la croissance, mais va aussi à l'encontre de l'optique de retour à l'emploi, puisque c'est en phase de mauvaise conjoncture que l'on a besoin de durées d'indemnisation plus longues et qui, à tout le moins, ne doivent pas être amputées<sup>39</sup>. Il nous semble donc nécessaire de stabiliser les règles d'indemnisation sur le moyen terme, les phases hautes du cycle permettant de constituer des réserves (ou de réduire l'endettement dans un premier temps).

### 3. Considérer davantage l'assurance chômage comme une aide au retour à l'emploi conduirait à redéfinir les modalités de l'allocation d'assurance chômage

Une première question concerne le montant minimal de l'allocation. Il conviendrait d'examiner cette question en tenant compte de ce que des difficultés financières trop importantes sont un frein à la recherche d'emploi.

En ce qui concerne la durée d'indemnisation, la différenciation actuelle des filières selon la durée antérieure d'affiliation n'a guère de sens au regard du retour à l'emploi. Dans une logique d'aide au retour à l'emploi, il faudrait moduler les durées en fonction des difficultés à retrouver un emploi et du type de parcours à réaliser<sup>40</sup>. La durée d'indemnisation pourrait être assortie de la possibilité d'une prolongation après examen des difficultés effectivement rencontrées par un chômeur pour retrouver un emploi. C'est, semble-t-il, le cas en Suède. D'une certaine manière, le régime d'assurance serait conduit à maintenir l'allocation jusqu'à ce qu'une solution satisfaisante ait été trouvée pour le demandeur d'emploi, dès lors qu'il serait engagé dans une recherche active<sup>41</sup>.

#### *La durée d'indemnisation*

Par ailleurs, on devrait s'interroger sur la durée d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi engagés dans une formation longue. De même que la pratique d'activité réduite conduit à allonger la durée maximale d'indemnisation, la durée d'une formation (dont la prescription et le déroulement devraient être particulièrement suivis) devrait permettre d'allonger la durée maximale d'indemnisation. Ceci est partiellement réalisé au travers de l'allocation de fin de formation, versée à un chômeur indemnisé suivant une formation qui s'achève après la période d'indemnisation par le RAC, mais laisse, au-delà, le demandeur d'emploi sans ressources.

---

(39) Au demeurant, les économies ainsi faites par le régime d'assurance chômage se reportent en partie en aggravation de la situation financière de l'État (régime de solidarité) ou des départements (RMI).

(40) L'allongement de la durée d'indemnisation des salariés âgés répond en partie à ce motif.

(41) On retrouve cette orientation dans les propositions formulées par le MEDEF au début de la négociation menée au printemps 2000.

### **4. Incitations et désincitations**

Dans l'analyse des effets sur le retour à l'emploi des allocations chômage, il faut tenir compte, comme cela a été analysé précédemment, des effets incitatifs ou contre-incitatifs à la recherche d'emploi. Notons cependant que l'importance de ces effets peut être contrebalancée par le degré de contrôle de la recherche d'emploi.

En France, il est fait beaucoup plus recours que chez certains de nos voisins aux mécanismes d'incitation financière et moins au suivi ou au contrôle. En effet, le taux de remplacement de l'allocation chômage est assez faible pour les salaires de référence faibles ou moyens et le contrôle de la recherche d'emploi est, jusqu'à présent, peu effectif. De même, le niveau de l'allocation du RMI est faible par rapport au salaire minimum à temps plein, mais dans la pratique passée, peu d'obligations étaient faites à l'allocataire en termes d'actions d'insertion dans des contrats, au demeurant rarement établis.

Il faut noter enfin la particularité de la situation des anciens salariés les mieux rémunérés, qui sont aussi ceux ayant un risque plus faible de connaître un épisode de chômage. Le régime actuel leur garantit à la fois un taux élevé de remplacement, du fait du montant du plafond et une durée d'indemnisation longue en raison de carrières plus stables ; ces deux facteurs accroissent le salaire de réserve et réduisent la vitesse de retour à l'emploi : les incitations financières sont, dans des situations comparables, moindres que chez nos voisins, alors que le contrôle de la recherche d'emploi n'est pas plus dense pour autant.

#### ***Un retour à la dégressivité ?***

Faut-il réintroduire une dégressivité de l'allocation au cours du temps ? La dégressivité de l'allocation a, rappelons-le, un effet d'accélération du retour à l'emploi pour les 25 % les mieux indemnisés (ayant donc eu les salaires les plus élevés avant leur épisode de chômage), mais a un effet faible sur le retour à l'emploi des autres salariés. Rétablir une allocation dégressive pénaliserait ces derniers en termes de revenus de remplacement sans réelle efficacité en matière de retour à l'emploi. La France est un des seuls pays à avoir mis en place un régime nettement dégressif entre 1992 et 2001.

Le Conseil estime que d'autres solutions, aussi efficaces en termes d'incitation mais moins pénalisantes pour les allocataires les moins bien indemnisés, devraient être recherchées, d'un côté par le renforcement du suivi (voir ci-dessus), de l'autre par la redéfinition du plafond de l'allocation.

#### ***Un plafond d'allocation réduit ?***

L'autre particularité française est le niveau très élevé du plafond de l'allocation. En termes d'efficacité des incitations pour accélérer le retour à l'emploi, l'abaissement du plafond de l'allocation, soit sur toute la période d'indemnisation, soit par palier, pourrait conduire aux mêmes résultats incitatifs que l'allocation dégressive, sans pénaliser financièrement ceux (moins rémunérés et moins dotés de capacités professionnelles) dont les difficultés de retour à l'emploi ont plus d'importance que l'insuffisance d'incitations financières.

Cette proposition peut choquer ceux qui se réfèrent à l'esprit de l'assurance qui fonde l'accord UNEDIC, même si celui-ci n'oublie pas d'y inclure des éléments de solidarité. C'est, il faut le reconnaître, une question difficile et propre à controverse. Mais cela nécessite une discussion ouverte en tenant compte de deux autres paramètres.

1. Le concours de l'État qui, à notre sens, devrait être fixé de manière forfaitaire afin d'éviter un climat d'incertitudes et de discussions stériles. Car le traitement équitable des demandeurs d'emploi ne peut être assuré par la seule solidarité interprofessionnelle lorsqu'un pays fait face structurellement à un taux élevé de chômage et à des risques accrus d'exclusion.

2. Une modulation différente des allocations d'aide au retour à l'emploi devrait aboutir à un examen parallèle des régimes d'indemnisation et des contributions des intéressés.

Si l'on refuse d'entrer dans ces deux difficiles débats, il sera alors impossible de remédier aux carences que nous avons soulignées du régime d'assurance chômage.

### **5. L'ingénierie du suivi et de l'accompagnement**

Le grand nombre d'institutions, le recouvrement partiel des responsabilités, la variété des allocations, la diversité des prestations d'accompagnement, de formation, de contrats aidés conduisent le demandeur d'emploi à devoir contacter de nombreuses institutions. Si l'épisode de chômage se prolonge, le parcours du chômeur s'apparente à un parcours d'obstacles. Et ceci est encore plus vrai s'il est pris simultanément en charge par les deux circuits, celui du traitement du chômage au sens strict et celui de l'insertion des allocataires du RMI.

#### ***Le référent unique***

Dès lors qu'à l'issue du premier entretien professionnel ou lors d'une actualisation du PAP, seraient diagnostiquées, pour un demandeur d'emploi, des difficultés particulières nécessitant une offre de service d'accompagnement individuel ou renforcé, il serait bon qu'un référent unique suive le demandeur d'emploi. Ceci permettrait que l'intégration des différentes aides apportées successivement soit mieux assurée du point de vue aussi bien du demandeur que de l'institution.

Dans la mesure où l'ANPE ne dispose pas des moyens (et des compétences) nécessaires pour assurer l'ensemble des prestations, il serait alors préférable qu'elle confie l'accompagnement complet de certains demandeurs à des co-traitants ou des sous-traitants. Certes, ceux-ci pourraient avoir recours à des prestataires pour des actions particulières (par exemple en matière de formation) mais ils devraient être tenus de désigner un référent à chaque demandeur et ainsi suivre et renforcer l'accompagnement de tous les demandeurs d'emploi en fonction de leurs capacités et de leur action propre.

Le référent unique, qu'il appartienne à l'ANPE ou à un sous-traitant ou un co-traitant, devrait également être chargé de suivre le demandeur d'emploi soit pendant les périodes de formation, soit dans le déroulement d'un contrat aidé. Les nouvelles instructions données en la matière traduisent une intention favorable dont il faudra vérifier la mise en œuvre concrète.

### *Le suivi*

Le transfert à l'UNEDIC de la gestion du fichier des demandeurs d'emploi avait visé, entre autres objectifs, la simplification des démarches des demandeurs d'emploi. Il était également apparu qu'il était plus efficace d'aborder les entretiens professionnels à l'agence et la définition d'un projet personnalisé d'action, une fois que le chômeur avait pu connaître les conditions de son indemnisation.

Dans la situation précédant la convention de 2001, les demandeurs d'emploi étaient en relation avec une ASSEDIC pour leur inscription, le calcul de leurs droits à indemnisation et pour fournir l'information mensuelle sur leur situation. Ils étaient en relation avec l'ANPE principalement pour leurs démarches de recherche d'emploi (rôle d'intermédiation), beaucoup plus rarement pour bénéficier d'aides spécifiques.

Avec le développement de l'accompagnement systématique et l'accroissement du rôle de l'UNEDIC dans l'aide au retour à l'emploi, nous sommes devenus l'un des rares pays où un demandeur d'emploi doit s'adresser systématiquement à au moins deux institutions (en particulier pour les allocataires du régime d'assurance) à tous les stades de son parcours : inscription initiale, suivi régulier, contrôle de la recherche effective d'emploi, etc. Il en résulte aussi une complication extrême des circuits d'information conduisant à des coûts excessifs et à une faible efficacité.

Dans la situation présente, la simplification consisterait à éviter au demandeur d'emploi de rencontrer l'ASSEDIC. Dans nombre de pays, l'inscription comme demandeur d'emploi, le dépôt des justificatifs des droits à indemnisation, le suivi ou le contrôle de la recherche d'emploi sont uniquement faits à l'agence pour l'emploi. Mais cet objectif pourrait être également atteint si, dans chaque agence locale de l'emploi, étaient affectés des agents de l'UNEDIC spécifiquement dédiés à cette tâche. La fourniture des éléments justificatifs pour l'indemnisation, le calcul des droits et l'entretien professionnel (PAP01) pourraient alors s'enchaîner. Ce mode de guichet unique nécessiterait probablement moins de coût de mise en œuvre que le rapprochement géographique systématique des antennes ASSEDIC et des agences locales pour l'emploi et n'entraînerait pas de contraintes nouvelles pour l'harmonisation des systèmes d'information.

### **6. Améliorer le système de la formation continue**

La volonté affichée dans la réforme des contrats aidés de développer la formation professionnelle des bénéficiaires et de permettre une validation de celle-ci est une avancée. Il est important que dans la mise en œuvre ce point ne soit pas négligé. Trop souvent, dans les réformes passées, cet objectif était énoncé (par exemple pour les CES), sans être concrétisé.

Deux sujets mériteraient un examen attentif en vue d'améliorer l'efficacité de la formation.

Tout d'abord, une évaluation approfondie du domaine portant sur la qualité des prestataires et des prestations, sur l'organisation du marché de la formation continue, qu'elle soit à destination des salariés ou des demandeurs d'emploi. La régionalisation de la formation ne doit pas faire l'économie d'une évaluation régulière, au niveau national, des possibilités de formation permanente.

### 7. Le retour à l'emploi et le marché

Ensuite, la définition de procédures conduisant à assurer une meilleure intégration de la formation dans l'accompagnement par l'ANPE des demandeurs d'emploi.

Jusqu'à présent, nous n'avons pas employé, pour décrire le traitement du chômage, le terme de « marché du travail » classiquement utilisé dans la littérature économique. Et pourtant, tout le processus vise à mettre en relation des entreprises qui cherchent à pourvoir des emplois avec leurs caractéristiques propres et des personnes qui cherchent à trouver un emploi. Dans ce processus interviennent des intermédiaires auxquels tendent à s'adresser les entreprises pour trouver les bons profils ; cela va du cabinet de chasseur de tête à l'ANPE, à l'UNEDIC ou à l'APEC, en passant par les entreprises privées de placement, mais aussi les entreprises de travail temporaire. De leur côté, les demandeurs d'emploi passent, et ont intérêt à passer, par ces intermédiaires pour accéder à l'information sur les offres, pour adapter aussi leurs compétences à la nature des offres.

Il faut souligner que, si marché il y a -au sens d'un processus de confrontation entre une offre et une demande d'un « service de placement »-, ce marché ne peut être régi comme un marché ordinaire.

Tout d'abord parce que le contrat de travail (qui conclut l'appariement d'une offre et d'une demande d'emploi) n'est pas un contrat de nature commerciale. Nous avons beaucoup insisté sur ce point dans le rapport précédent sur la sécurité de l'emploi. Il s'agit d'hommes ou de femmes et non de biens et de services.

Ensuite, et plus spécifiquement, parce que les responsabilités publiques étant engagées, l'ensemble des missions « d'insertion, de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi » fait partie du service public de l'emploi au sens de la loi de cohésion sociale.

Pour avancer dans la réflexion, il convient de revenir aux règles d'organisation des services publics en distinguant deux « sous-marchés » principaux.

Du côté du « sous-marché du recrutement », il y a une tendance à une simple ouverture du marché à la concurrence. Les entreprises peuvent faire du recrutement direct ou passer par l'ANPE ou par d'autres intermédiaires : il n'y a pas de monopole d'embauche comme ceci a pu exister dans certains pays (Italie par exemple). Elles peuvent aussi, on le voit dans le cas des formations d'adaptation à l'emploi pour les « métiers en tension », s'adresser à l'UNEDIC/ANPE pour faire part de leurs besoins en terme de profil ; l'UNEDIC organise des formations (avec l'engagement moral que la candidature du stagiaire sera examinée favorablement) et sélectionne, avec l'ANPE, les « candidats à la formation ». Les entreprises pouvaient, de manière « hors la loi », s'adresser à des entreprises de travail temporaire (première sélection) pour disposer d'intérimaires, quitte à les embaucher directement en fin de mission. La loi de cohésion sociale va plus loin en donnant aux entreprises de travail temporaire le droit de placer directement des demandeurs d'emploi.

L'intervention de l'État dans la régulation de ce premier sous-marché peut rester relativement réduite, même s'il s'agit d'une composante du service public ; son intervention peut se limiter à définir des règles spécifiques à respecter.

On peut citer notamment les règles relatives à la non-discrimination à l'embauche, celles traitant des supports de diffusion des offres d'emploi ou encore celles interdisant la rémunération, par le demandeur d'emploi, de l'entreprise de placement.

Sur ce sous-marché, l'ANPE n'a probablement pas de rôle spécifique qui doive lui être reconnu. Les enjeux pour l'ANPE sont alors de deux types : d'abord sa part de marché dans la collecte des offres, ensuite l'efficacité des systèmes permettant l'appariement qui va de la qualité du site anpe.fr aux procédures de mise en relation de demandeurs d'emploi pour les adresser à une entreprise ayant déposé une offre.

Les composantes du service public de l'emploi que sont l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi forment un (ou plusieurs) « sous-marché » de nature différente notamment parce qu'elles doivent participer à rétablir autant que possible l'égalité des chances. Elles nécessitent, nous semble-t-il, que des modalités particulières d'organisation soient précisément définies.

Deux éléments sont effectivement en cause ; tout d'abord, rechercher à améliorer les chances des personnes les plus en difficulté ne peut résulter du simple comportement d'acteurs portant des intérêts particuliers ; ensuite, toutes les activités mises en œuvre sont financées sur fonds publics (l'impôt ou les cotisations sociales).

Lorsqu'une activité comporte des composantes de service public et lorsque plusieurs acteurs sont amenés à y participer, il est particulièrement nécessaire de définir soigneusement les responsabilités et de fixer les règles, notamment d'ouverture à la concurrence. Ce travail de définition et de clarification a eu lieu dans de nombreux domaines, dans le cadre notamment des directives européennes.

Il n'a manifestement pas encore été mené pour le service public de l'emploi au niveau français ou au niveau européen. On peut l'aborder en rappelant les orientations généralement retenues (voir encadré précédent).

En général, le cadre définissant les règles de fonctionnement du marché et des opérateurs est défini par la loi. Une autorité de régulation est amenée à les préciser et à contrôler leur application afin de s'assurer que les finalités de la mission de service public sont effectivement respectées. Cette autorité de régulation fait défaut en France, sauf à considérer que ce sont les services du ministère de l'emploi qui l'assurent, mais de manière très partielle, notamment en matière de contrôle des opérateurs.

Parmi les finalités de la mission de service public figure celle d'un traitement équitable de tous les demandeurs d'emploi, quelle que soit leur situation au regard de l'indemnisation et quel que soit l'opérateur prenant en charge son parcours de retour à l'emploi. Il est particulièrement important que le processus ne conduise pas à un « écrémage » des demandeurs par un opérateur laissant pour compte les demandeurs les plus en difficulté.

Pour réaliser cet objectif d'équité de traitement, dans certains pays européens, un opérateur public accueille tous les demandeurs d'emploi et, au vu de leurs caractéristiques individuelles, les affecte pour leur accompagnement à tel ou tel opérateur public ou privé. C'est le cas notamment au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, que les personnes soient indemnisées par l'assurance chômage ou par les allocations de garantie de ressources ou ne reçoivent aucune allocation. Dans les autres pays étudiés, il en est de même pour les demandeurs d'emploi hors allocataires de garanties de ressources : dans aucun de ces pays, les caisses d'assurance chômage n'interviennent dans l'orientation des demandeurs d'emploi.

Tel devrait être le rôle spécifique dévolu à l'ANPE. Or, d'une certaine manière, cette fonction est réalisée conjointement par l'ANPE et l'UNEDIC pour les demandeurs d'emploi. Cette évolution risque de s'accroître dans le cadre du projet de convention État, ANPE, UNEDIC. Il y a un risque sérieux d'un traitement inégal des demandeurs d'emploi, selon qu'ils sont ou non allocataires du régime d'assurance chômage (RAC) et plus fondamentalement selon leurs capacités. En effet, la logique d'intervention de l'UNEDIC privilégie naturellement la sortie rapide du chômage des demandeurs d'emploi indemnisés.

Du point de vue de l'égalité de traitement, il faut également préciser les modalités de financement des activités de service public. Actuellement, les activités d'accompagnement de l'ANPE sont financées principalement par l'État et par l'UNEDIC.

D'un côté, l'UNEDIC *finance* une partie des moyens en personnel de l'agence et ceux-ci ne sont pas affectés spécifiquement à l'accompagnement des chômeurs indemnisés, mais d'un autre côté, l'UNEDIC *rembourse* à l'agence le coût des prestations pour les demandeurs indemnisés par le RAC. De ce fait, dans la prescription des actions, les conseillers de l'ANPE sont tenus de respecter des normes fixant la proportion de chômeurs indemnisés<sup>42</sup>.

Par ailleurs, certaines aides financées par l'UNEDIC (formation, aide à la mobilité, aide à l'embauche) sont également réservées aux seuls demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance.

Il y a là une source potentielle d'inégalité de traitement : si l'aide au retour à l'emploi doit être différenciée selon les difficultés à retrouver un emploi, elle ne devrait pas l'être selon le critère d'indemnisation.

Une dernière, mais très importante question, porte sur l'organisation de l'accès des différents opérateurs de l'accompagnement à ce service public.

Rappelons que *l'intervention d'opérateurs multiples, publics ou privés, n'est en rien incompatible avec la fourniture d'un service public*. Mais elle doit être organisée de manière différente de l'organisation d'autres marchés.

De fait, à la diversité des situations et des besoins des demandeurs d'emploi doit correspondre une diversité d'approche et de prestations : les objectifs d'efficacité et de qualité incitent à faire appel à une pluralité d'opérateurs qui doivent être mis en concurrence selon des règles claires et dont l'action doit aussi être évaluée et contrôlée.

---

(42) C'est ainsi que les conventions passées entre l'ANPE et ses co-traitants comportent un objectif annuel de prise en charge distinguant le nombre de demandeurs indemnisés.

Des expériences sont en cours qui font appel à des opérateurs privés en leur confiant l'accompagnement de certaines catégories de demandeurs d'emploi. Avant toute nouvelle étape d'élargissement de ce processus, une évaluation rigoureuse et approfondie de ces expériences devrait avoir lieu.

Qu'il s'agisse de la fourniture de prestations spécifiques ou de l'ensemble de l'accompagnement de demandeurs d'emploi, l'organisation d'un marché de service public doit faire l'objet de concessions ou de conventions de sous-traitance ; il est particulièrement important d'éviter les phénomènes d'« écrémage ». Il nous semble, de ce point de vue, qu'il est particulièrement nécessaire que ce soit toujours l'agence pour l'emploi qui maîtrise le processus en définissant les cahiers des charges et organise la mise en concurrence, et ce quelle que soit l'origine des financements (notamment en matière de prestations de formation).

L'analyse de la sous-traitance dans le domaine des politiques d'emploi a été menée (hors champ des prestations de formation) par l'instance d'évaluation présidée par D. Balmary ; il serait plus que nécessaire qu'une évaluation approfondie soit réalisée dans le domaine des formations des demandeurs d'emploi.

Une seconde règle d'organisation<sup>43</sup> concerne la question de la séparation entre l'agence qui assure la fonction d'affectation des demandeurs d'emploi et les opérateurs fournissant les prestations.

Cette séparation vise à éviter les distorsions dans l'affectation, le répartiteur choisissant de saturer l'utilisation de ses moyens avant de sous-traiter, sans nécessairement tenir complètement compte des besoins de l'utilisateur.

Dans certains pays (Pays-Bas par exemple), l'agence chargée d'affecter les demandeurs d'emploi à des opérateurs ne gère, en direct, que ceux à qui ne sont pas proposées des prestations particulières et qui bénéficient d'un simple libre service aux informations sur les offres d'emploi. En France, cette séparation n'existe pas dans deux domaines au moins : pour les prestations d'accompagnement, l'ANPE en réalise une fraction importante en interne et en sous-traite d'autres ; pour les formations qualifiantes, l'AFPA joue un rôle de validation des projets de formation mais en réalise également une part notable. Il n'est pas certain, cependant, qu'il faille suivre en ce domaine l'exemple néerlandais. Il apparaît, en effet, que pour avoir une compétence suffisante dans l'orientation des demandeurs d'emploi vers tel ou tel type de prestations, celles-ci doivent être suffisamment connues des conseillers de l'ANPE.

Ce point devrait donc donner lieu à une analyse plus approfondie, surtout si se développait le recours à des prestations complètes d'accompagnement par des opérateurs privés.

Enfin, se pose un problème particulier au service public de l'emploi qui concerne le fait que l'accès à ce service (y compris à sa composante d'indemnisation) inscrit le demandeur d'emploi dans un ensemble de droits et de devoirs.

---

(43) Ceci renvoie, à titre de comparaison, à l'organisation de marchés où divers opérateurs utilisent une infrastructure gérée par un monopole public, par exemple le réseau de transport électrique.

Le contrôle du respect de ces obligations (être sans emploi, en rechercher activement un, accepter des emplois convenables au regard de la situation personnelle) doit-il être confié à l'ensemble des opérateurs ou à la seule agence pour l'emploi ? La situation actuelle -et surtout future, compte tenu du projet de convention entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC- doit être éclaircie.

### **8. La gouvernance : des choix difficiles mais impérieux**

Améliorer la gouvernance du système pour remplir efficacement la mission de service public de l'emploi nécessite de résoudre deux types de difficultés. Comment organiser la co-responsabilité de l'État, des collectivités territoriales et des partenaires sociaux dans la définition des orientations du service public de l'emploi ? Comment, par ailleurs, définir l'organisation et le rôle respectifs des organismes et institutions de la manière la plus efficace ?

Notre analyse part de deux constats. D'une part, le transfert de la responsabilité de gestion du RMI vers les départements n'aide pas à insérer ce dispositif dans une dynamique de retour à l'emploi. D'autre part, émerge une gestion bicéphale du dispositif d'ensemble d'aide au retour à l'emploi avec, d'un côté, les services de l'État et l'ANPE et, de l'autre, les partenaires sociaux et l'UNEDIC. Cette évolution est porteuse de grands risques quant à l'équité de traitement des demandeurs d'emploi. De l'ensemble des pays européens étudiés, nous sommes le seul à nous engager dans cette voie. Ceux-ci ont choisi une structuration plus claire de la mise en œuvre d'un service public, ce qui est un paradoxe quand on connaît l'attachement de la France à ce thème.

La question de l'exercice des responsabilités respectives des acteurs sera surtout analysée pour l'État et les partenaires sociaux ; la question de l'exercice des responsabilités des collectivités territoriales pose des problèmes de nature constitutionnelle et nécessite une réflexion plus approfondie.

Ajoutons cependant que nos inquiétudes sont grandes quant à l'efficacité du système au regard du retour à l'emploi.

En ce qui concerne *l'indemnisation des demandeurs d'emploi*, si les règles générales du régime d'assurance sont définies par la loi (article L351-3 du code du travail), leur paramétrage est défini dans le cadre des conventions UNEDIC négociées par les partenaires sociaux puis agréées par le ministre en charge de l'emploi. Cette procédure n'est pas saine d'un triple point de vue.

Tout d'abord, elle ne permet pas d'examiner la question des revenus de remplacement des personnes privées d'emploi dans son ensemble et de l'adapter à la situation économique et financière.

La définition des modalités de l'indemnisation ne peut se faire sans tenir compte des conséquences des décisions prises dans le régime d'assurance chômage sur les autres « régimes », régime de solidarité et RMI, qu'il s'agisse des questions d'équilibre financier comme du point de vue des personnes privées d'emploi.

De plus, le processus d'établissement des conventions UNEDIC ne peut que conduire à des affrontements entre l'État et les partenaires sociaux si le compromis établi entre ceux des partenaires sociaux acceptant de signer une convention ne respecte pas les orientations de l'État qui demeure, rappelons-le, responsable en dernier ressort.

Enfin, le système ne permet pas une stabilité suffisante des règles d'indemnisation trop soumises à la conjoncture prévalant au moment des négociations.

Améliorer la gouvernance dans ce domaine pourrait résulter d'un processus d'examen initial de la situation de l'indemnisation dans l'ensemble des régimes, examen mené entre les services de l'État et les partenaires sociaux mais qui devrait aussi associer les départements. Cette concertation devrait éclairer les négociations de la convention UNEDIC, négociations auxquelles le gouvernement pourrait être associé dès l'origine.

En ce qui concerne *l'aide au retour à l'emploi*, il faut se réjouir de l'orientation des partenaires sociaux que traduit la réforme de 2001 : le retour à l'emploi fait partie de leurs responsabilités et l'indemnisation y participe. Cependant, la voie suivie a comporté des améliorations (notamment en termes de moyens) mais a introduit des risques concernant les finalités du service public de l'emploi et notamment l'égalité des chances entre tous les demandeurs d'emploi ainsi que la cohérence et l'efficacité du suivi. De plus, les difficultés de coordination ont été accrues entre acteurs ainsi que les difficultés des personnes ayant à évoluer dans un circuit qui s'est compliqué.

Dans tous les pays que nous avons examinés<sup>44</sup>, il nous semble qu'une meilleure gouvernance ait été retenue. Elle consiste, sous des formes variables, à associer les partenaires sociaux, d'une part, à l'orientation générale des politiques de l'emploi et, d'autre part, à la direction de l'agence de l'emploi. En aucun cas, l'organisme en charge de la gestion de l'indemnisation n'est un opérateur de l'aide au retour à l'emploi (sauf à ce qu'il joue alors simultanément, et seul, les deux rôles).

Comment, dès lors, organiser la gouvernance en France ?

La voie choisie actuellement qui consiste à renforcer, au niveau national ou local, la coordination entre des acteurs assurant des fonctions se recouvrant partiellement est une voie coûteuse, peu efficace et aggravant les risques de mauvaise mise en œuvre des finalités de service public.

Une seconde voie consiste dans la fusion des institutions avec la reprise en main de l'ensemble par l'État. Souvent évoquée dans les vingt dernières années, elle n'a jamais été engagée, comme l'a rappelé le rapport Marimbert. Elle ne permettrait pas aux partenaires sociaux d'exercer leurs responsabilités.

***La voie qui, de l'avis du Conseil, mériterait d'être explorée viserait à ce que l'État et les partenaires sociaux s'associent pour gérer ensemble l'indemnisation des chômeurs et l'aide au retour à l'emploi, sans nécessairement fusionner les institutions gérant ces deux fonctions.***

L'équilibre suivant pourrait être recherché :

a) Les partenaires sociaux se verraient reconnaître un rôle effectif dans les orientations stratégiques de l'agence de retour à l'emploi, l'ANPE. Certes, dès à présent, le conseil d'administration de l'ANPE est composé de manière tripartite, mais il ne pèse guère dans les orientations stratégiques.

---

(44) À l'exception du Royaume-Uni, où les partenaires sociaux sont pratiquement exclus.

De même, l'État pourrait participer à la direction de l'institution gérant le régime d'assurance chômage, l'UNEDIC, et participer à son financement. Les régimes d'assurance et de solidarité seraient ou pourraient être fusionnés (ce qui n'empêcherait pas que l'indemnisation de certaines situations de chômage soit sous conditions de ressources et d'autres non).

b) Les missions de l'UNEDIC et de l'ANPE seraient resserrées sur l'essentiel : l'indemnisation des chômeurs et la collecte des cotisations pour la première, l'intermédiation et l'aide au retour à l'emploi pour la seconde.

L'ANPE organiserait le recours à tout opérateur pouvant se voir confier des actions d'aide au retour à l'emploi, de préférence en lui confiant le suivi complet de certaines catégories de chômeurs. Bien entendu, dans ce système que nous soumettons à la réflexion des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, l'ANPE assumerait ses missions en concertation avec les autres institutions, et en premier lieu les ASSEDIC.

Seul un dispositif de ce type donnerait son sens au développement d'outils systématiques de détection des risques de chômage de longue durée nécessaires à l'orientation des demandeurs d'emploi : ces outils d'aide à la décision doivent combiner des éléments statistiques, mais aussi des éléments plus qualitatifs d'appréciation des potentialités et difficultés personnelles. Faire réaliser ce profilage par des agents de l'UNEDIC, tel que cela semble être prévu actuellement, conduirait soit à devoir transformer leur métier pour être aussi des conseillers, soit à ce que les entretiens professionnels à l'ANPE conduisent souvent à infirmer le diagnostic statistique initial.

Au total, le système pourrait permettre d'assurer la présence des partenaires sociaux dans le dispositif de traitement du chômage au même niveau de responsabilité qu'actuellement, mais avec une répartition des tâches plus précise et des structures de gouvernance et de mise en œuvre simplifiées.

L'organisation de l'exercice conjoint de l'État et des collectivités territoriales devrait reposer sur des méthodes de conventionnement, mais ce rapport n'est pas le cadre où nous pouvons aborder l'immense problème de la décentralisation, des conditions de sa cohérence et de son efficacité.

Des progrès pourraient cependant être obtenus dans la cohérence du traitement des allocataires du RMI si l'ANPE (voire l'AFPA) était systématiquement associée à l'examen des situations individuelles et à la définition des contrats d'insertion. Pour ceux dont le contrat comporterait la dimension « d'aide au retour à l'emploi », l'accompagnement devrait être, comme pour tout autre demandeur d'emploi, de la responsabilité de l'ANPE.

\*  
\* \*

Deux préoccupations essentielles guident ces analyses et ces propositions : l'égalité des chances en fonction des capacités de chacun et l'efficacité du système qui est liée en bonne partie à sa simplification. Ce serait la base d'un contrat social auquel contribueraient l'État et les acteurs économiques et sociaux posant les bases d'un partenariat responsable et solidaire.

Ce qui, en aucun cas, ne doit faire oublier l'exigence d'un retour à une croissance économique plus forte et créatrice d'emplois.



## ANNEXE I

### LETTRE DE MISSION

*Le Premier Ministre*

Paris, le 29 JUL. 2004

Monsieur le Président,

Le Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale a réalisé, au cours des années passées, des travaux d'analyse des politiques sociales qui font aujourd'hui référence.

Alors que le Conseil entame, sous votre présidence, un nouveau mandat, je vous demande de procéder à une analyse approfondie des dispositifs d'aide au retour à l'emploi et de formuler des propositions destinées à améliorer l'accompagnement des chômeurs.

Comme en témoigne le plan de cohésion sociale récemment présenté par le Gouvernement, je considère en effet que la capacité de notre pays à retrouver le chemin du plein emploi dépend, pour une large part, de la qualité de l'accompagnement mis en place par le service public de l'emploi.

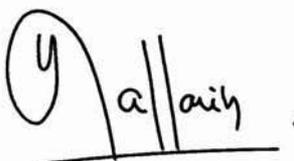
Cette analyse vous conduira plus particulièrement :

- à évaluer les trajectoires professionnelles des demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'un plan d'aide au retour à l'emploi ;
- à identifier les pratiques de terrain pouvant avoir valeur d'exemple ;
- à examiner les dispositifs mis en œuvre dans les pays européens souvent cités en exemple pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi (Danemark et Royaume-Uni notamment).

Pour réaliser cette analyse, je souhaite que vous puissiez travailler en étroite collaboration avec les principales institutions en charge du service public de l'emploi, au premier rang desquels l'ANPE et l'UNEDIC.

Je vous demande de me remettre vos conclusions d'ici le 1<sup>er</sup> novembre 2005.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Sincèrement  


Jean-Pierre RAFFARIN

Monsieur Jacques DELORS  
Président du Conseil de l'Emploi,  
des Revenus et de la Cohésion sociale  
113, rue de Grenelle  
75007 PARIS



## ANNEXE II

### LES REVENUS DE REMPLACEMENT DES PERSONNES SANS EMPLOI

Cette annexe décrit les dispositifs français d'indemnisation du chômage ou de garantie de ressources pour les personnes privées d'emploi et il les compare à ceux en vigueur dans les autres pays européens dans quatre dimensions : conditions d'ouverture de droits ; durée de versement ; montant de l'allocation ; taux de couverture. Il passe ensuite en revue les obligations en matière de recherche d'emploi associées au versement d'un revenu de remplacement (assurance chômage ou garantie de ressources) en France et dans les autres pays européens.

#### I. LE VERSEMENT D'UN REVENU DE REMPLACEMENT

##### 1. L'assurance chômage

Les allocations perçues peuvent être allouées en raison de leur situation antérieure de salarié : c'est le cas de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) et de l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Elles peuvent aussi résulter de dispositifs de garantie de ressources, en particulier le RMI.

Le système, en France, comporte un régime d'assurance (financé par les cotisations sociales des salariés et des employeurs) et un régime de solidarité (financé par l'État) pour les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'assurance. Certains de ceux qui ne sont pas couverts par les régimes d'assurance ou de solidarité, peuvent bénéficier, sous conditions d'âge et de ressources, du revenu minimum d'insertion.

Les demandeurs d'emploi éligibles à l'assurance perçoivent une « allocation d'aide au retour à l'emploi » (ARE) fonction du salaire passé et versée pendant une durée limitée.

##### 1.1. Conditions d'ouverture de droits

###### *En France*

Un minimum de six mois d'activité au cours des 22 derniers mois est demandé pour ouvrir des droits à l'assurance chômage. Cette exigence, qui a récemment été modifiée (passant de 4 mois dans les 18 derniers à 6 mois dans les 22 derniers au 1<sup>er</sup> janvier 2003), peut affecter particulièrement les jeunes entrant dans la vie professionnelle ou les personnes qui n'ont accès qu'à des contrats courts (rapport n° 5 du CERC sur *La sécurité de l'emploi*) (CERC, 2005).

###### *En Europe*

L'exigence d'une durée minimale d'activité (ou d'un montant de cotisations minimal) pour ouvrir des droits à l'assurance chômage se retrouve dans tous les pays européens<sup>1</sup>. Parmi les pays étudiés, c'est en France qu'il est le plus facile d'ouvrir des droits. Trois autres pays ne demandent que six mois d'activité (la Suède, le Luxembourg et les Pays-Bas), mais la période de référence étant plus courte dans ces pays, la condition est plus facilement remplie en France (tableau 2).

---

(1) Voir Europ'info n° 1 de l'UNEDIC consacré à « L'indemnisation du chômage en Europe », (UNEDIC, 2005a).

En Espagne, en Allemagne, en Italie, au Danemark ou en Belgique, 12 mois d'activité sont nécessaires. Le Portugal a les conditions les plus exigeantes puisqu'il faut 18 mois de travail au cours des 24 derniers mois pour ouvrir des droits. Quant aux régimes d'assurance au Royaume-Uni et en Irlande, ils exigent un montant ou un nombre minimal de cotisations payées au cours des deux dernières années fiscales.

### 1.2. Durée de versement

#### *En France*

Selon leur durée d'affiliation et, dans une moindre mesure, leur âge, les demandeurs d'emploi percevant l'ARE se retrouvent dans une des quatre filières d'indemnisation existantes qui prévoient une durée maximale d'indemnisation (tableau 1).

Tableau 1 - Les règles de l'assurance chômage en France

Filière	Durée d'affiliation	Age	Durée maximale d'indemnisation
A	182 jours (soit 6 mois) ou 910 heures de travail au cours des 22 derniers mois <sup>(a)</sup>	Indifférent	7 mois
B	426 jours (14 mois) ou 2123 heures de travail au cours des 24 derniers mois <sup>(a)</sup>	Indifférent	23 mois
C	821 jours (27 mois) ou 4 095 heures de travail au cours des 36 derniers mois <sup>(a)</sup>	≥ 50 ans	36 mois
D		≥ 57 ans	42 mois <sup>(b)</sup>

Notes : (a) pour les emplois en CDI ou en CDD, la règle la plus favorable au salarié s'applique. Pour les emplois intermittents (hors intermittents du spectacle) et les emplois d'intérim, seul le décompte en heures s'applique.

(b) affiliation de plus de 100 trimestres à l'assurance vieillesse.

Source : UNEDIC.

Les chômeurs âgés de 50 ans et plus qui ont eu une longue durée d'activité sont indemnisés plus longtemps que les moins de 50 ans. Cette discrimination en faveur des plus âgés était encore plus marquée avant juillet 2001 : les plus de 50 ans étaient alors systématiquement traités plus favorablement que les autres, même pour des durées d'activité relativement courtes.

Au cours de l'année 2003, environ 37 % des prises en charge se sont effectuées dans la filière courte (A) contre 57 % dans la filière longue (B). Les plus jeunes sont sur-représentés dans la filière courte : plus de la moitié des moins de 25 ans (51 %) s'y retrouvent contre un tiers des 25-49 ans (34 %).

Les conditions d'éligibilité et les seuils de filières conduisent, au total, à des discontinuités peu justifiables : des chômeurs ayant cotisé entre 1 et 5 mois sont exclus de l'indemnisation, par ailleurs la durée maximale d'indemnisation pour un demandeur d'emploi ayant travaillé 13 mois est de 6 mois ; elle passe à 23 mois s'il a travaillé 14 mois.

#### *En Europe*

En Italie, au Danemark, en Suède, au Luxembourg et au Royaume-Uni, une fois la condition d'ouverture de droits vérifiée (tableau 2) la durée d'indemnisation est uniforme. Dans tous les autres pays européens, la durée maximale d'indemnisation est, comme en France, fonction de la durée d'affiliation. D'autre part, comme en France, l'âge joue un rôle important dans plusieurs pays (Allemagne, Irlande, Italie, Portugal).

Au total, en ce qui concerne la durée d'indemnisation par l'assurance, la France se situe favorablement en Europe, même si elle n'est pas la plus généreuse.

Cette durée est limitée à six mois pour tous au Royaume-Uni<sup>2</sup> comme en Italie (sauf pour les plus de 50 ans qui ont droit à neuf mois). Au 1<sup>er</sup> février 2006, elle sera de douze mois en Allemagne (sauf pour les plus de 55 ans qui auront droit à 18 mois). Elle varie entre 4 et 24 mois en Espagne selon la durée d'activité. Elle atteint quatre ans au Danemark. Mais c'est en Belgique que le système d'indemnisation est le plus généreux puisque l'assurance chômage est, en principe, versée sans limite (sauf pour les chômeurs co-habitants sans charges familiales et dans quelques autres cas particuliers).

### 1.3. Montant, taux de remplacement, plafond

#### *En France*

Le montant de l'allocation est fonction du salaire passé (montant moyen sur les 12 derniers mois ou sur la période d'emploi si elle est plus courte). Le salaire de référence brut est cependant plafonné (10 064 € par mois au 1<sup>er</sup> juillet 2005), ce qui engendre un plafonnement de l'allocation (5 120 € nets). Par ailleurs, une allocation minimale est fixée qui joue pour les personnes à bas salaires.

#### **Calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi en 2005**

Le calcul porte sur l'allocation journalière.

Deux modes de calcul sont effectués et le montant le plus favorable est retenu, en prenant en compte une allocation journalière minimale de 25,01 € et un plafond journalier de 75 % du salaire brut.

Au total, l'allocation journalière brute évolue de la manière suivante en fonction du salaire de référence pour un ancien salarié à temps plein :

- Lorsque le salaire de référence mensuel est inférieur à 1 000,40 € : l'allocation vaut 75 % du salaire brut journalier;
- Pour les salaires compris entre 1 000,40 € et 1 096,01 € : l'allocation est de 25,01 € par jour ;
- Pour les salaires compris entre 1 096,01 € et 1 808,82 € l'allocation est de : 40,4 % du salaire journalier + 10,25 € par jour ;
- Pour les salaires compris entre 1 808,82 € et 10 064 € l'allocation est de 57,4 % du salaire journalier ;
- Au-delà de 10 064 €, le salaire de référence étant plafonné, l'allocation l'est également à 5 119,90 €.

Pour les anciens salariés à temps partiel, lorsque le salarié travaillait selon un horaire inférieur à la durée légale du travail ou à la durée fixée par une convention ou un accord collectif, la partie fixe de l'allocation (10,25 €) et l'allocation minimale (25,01 €) sont réduites en proportion de son temps partiel.

En décembre 2004, le montant moyen de l'allocation chômage (hors formation) atteignait 1 003 €. Mais il y a une forte disparité des montants. En bas de l'échelle de distribution, 5 % des allocataires perçoivent moins de 387 € et 50 % moins de 853 €. Il faut souligner qu'environ 6 % des allocataires touchent moins que le RMI pour une personne isolée et ont donc droit, sous conditions de ressources du ménage, à un complément de revenu. A l'autre extrême, 10 % des allocataires perçoivent plus de 1 595 € et 5 % plus de 2 194 €.

---

(2) Au-delà de cette période de six mois, l'allocation passe sous conditions de ressources.

### *En Europe*

Le montant de l'allocation chômage d'assurance est partout fonction de l'ancien salaire, à deux exceptions près : le Royaume-Uni et l'Irlande, où l'allocation est forfaitaire (et d'ailleurs égale à la garantie de ressources). Dans les autres pays, le montant de l'indemnisation varie entre 40 % du salaire brut de référence en Italie et 90 % au Danemark (mais l'allocation est limitée à 1 905 € et les chômeurs continuent à cotiser à l'assurance chômage pendant leur indemnisation). Il vaut 60 ou 67 % du salaire net de référence (selon les charges de famille) en Allemagne, 70 puis 60 % du salaire de référence en Espagne, 80 % en Suède, 80 % au Luxembourg.

En France, comme dans la plupart des pays, le montant de l'allocation est plafonné. C'est en France que le montant mensuel maximum de l'allocation est le plus élevé. Il est près de cinq fois supérieur à celui en vigueur en Belgique, en Espagne ou en Italie ; de deux à trois fois supérieur à celui en vigueur en Allemagne (1 580,70 € ou 2 119,80 € selon la situation familiale et la tranche d'imposition), au Danemark (1 800 €) ou en Suède (1 700 €). Il est même de 40 % supérieur à celui en vigueur au Luxembourg (3 666,92 €).

Dans plusieurs pays, et notamment en France, les cotisations chômage sur les salaires s'appliquent jusqu'à un certain plafond de salaires. En France, comme aux Pays-Bas, le salaire correspondant au plafond pour les cotisations est aussi celui définissant le plafond de l'allocation. En revanche, en Allemagne le plafond pour les cotisations est supérieur à celui pour l'allocation.

Il est, au total, difficile de comparer les taux de remplacement entre les différents pays. En premier lieu les taux de remplacement varient dans tous les pays selon le niveau du salaire. Ensuite plusieurs optiques sont possibles pour mesurer à niveau de salaire donné le taux de remplacement.

Comparer l'allocation brute au salaire brut néglige le fait que les cotisations sociales peuvent être différentes sur les salaires et les revenus de remplacement (c'est le cas en France).

Il faut donc, au minimum, calculer le taux net de cotisations salariales. Ainsi, le taux apparent (allocation brute sur salaire brut) est, au moins de 57,4 % en France, pour les salaires en dessous du plafond, mais si l'on tient compte de la différence de taux de cotisations sociales, le taux passe à 63,6 %.

C'est ce type de calcul de taux de remplacement qui est utilisé par l'UNEDIC dans ses présentations.

Ainsi, selon l'UNEDIC, dans le cas d'un individu dont le salaire de référence vaut 1 500 €, le montant de l'allocation qu'il obtiendrait en France (872,77 €) est inférieur à ce qu'il pourrait obtenir au Luxembourg, en Espagne, en Belgique, au Danemark, en Suède, aux Pays-Bas ou au Portugal (dont les montants varient de 900 € à 1 200 €). Le montant est en revanche supérieur à ce qu'il obtiendrait en Allemagne, en Irlande ou en Italie (environ 600 €) et surtout au Royaume-Uni (350 €).

On peut aller plus loin dans l'analyse du taux de remplacement en tenant compte du fait que le passage d'un salaire à une allocation chômage peut réduire le montant de l'impôt sur le revenu ou accroître certaines prestations sous conditions de ressources. Mais, dans ce type de calcul, il est nécessaire de tenir compte de la situation de famille et donc de recourir à des cas-type.

## LES REVENUS DE REMPLACEMENT DES PERSONNES SANS EMPLOI

Cette approche est celle retenue par l'OCDE dans ses publications « prestations et salaires ». Dans ce cadre de calcul, en 2002, la situation en France (cas d'un célibataire sans enfants payé au salaire moyen ouvrier) apparaît moins favorable que celle du Luxembourg, du Portugal ou de la Suède, mais plus favorable que celle de la Belgique, de l'Allemagne, du Danemark, de l'Italie, de l'Irlande ou du Royaume-Uni (les situations sont comparables en Espagne et aux Pays-Bas).

En outre, dans certains pays, les taux de remplacement nets de cotisations sociales et d'impôt sont plus favorables pour les salaires plus bas (2/3 du salaire ouvrier moyen) : c'est le cas notamment du Portugal et de l'Irlande, et plus nettement encore du Royaume-Uni et du Danemark.

Tableau 2 - Les règles de l'assurance chômage dans quelques pays européens

Allemagne*	Danemark	France	Pays-Bas*	Royaume-Uni	Suède
<b>Durée d'affiliation</b>					
12 mois d'activité au cours des 2 dernières années	52 semaines d'activité au cours des 3 dernières années	6 mois au cours des 22 derniers mois	26 semaines au cours des 36 dernières semaines	Cotisations payées sur 25 fois le seuil de salaire assurable et cotisations payées ou créditées sur 50 fois ce même seuil au cours des 2 dernières années	6 mois d'activité et au moins 20 mois d'affiliation à une caisse
<b>Durée maximale d'indemnisation</b>					
12 mois pour les moins de 55 ans, 18 mois pour les plus de 55 ans	4 ans	de 7 à 42 mois selon la durée d'affiliation et l'âge	3 mois plus 1 mois par année travaillée au-delà de 5 ans (au plus 3 ans et 2 mois)	182 jours	60 semaines renouvelables une fois
<b>Relation au salaire antérieur</b>					
60 ou 67 % du salaire net selon les charges de famille	90 % du salaire de référence	de 57,4 % à 75 % selon le montant du salaire brut de référence	75 % du salaire de référence les deux 1 <sup>ers</sup> mois et 70 % après	Forfaitaire (356 € pour une personne seule) + suppléments familiaux	750 € pour les non affiliés à un syndicat ; sinon 80 % du salaire de référence
<b>Montant maximum</b>					
1 580,8 ou 2 119,8 € selon la situation familiale	1 905 €	5 119,9 €	2 732 €	de 214,78 à 356,59 €	1 750 € pendant les 100 1 <sup>ers</sup> jours, puis 1 630 €

(\*) A partir de février 2006 pour ces deux pays qui connaissent des réformes en 2005.

Si la comparaison entre les pays en termes de taux de remplacement est délicate à mener un élément est incontestable : le haut niveau du plafond d'allocation en France qui affecte un nombre relativement limité de salariés. Si le plafond maximal de l'allocation était ramené à 1 500 € comme en Allemagne, 14,6 % des allocataires seraient concernés par la mesure. Si le plafond maximal de l'allocation était ramené à 1 800 € proche de celui du Danemark, 8 % des allocataires seraient concernés.

S'il était fixé à 3 000 €, 2,3 % des allocataires seraient concernés. Le nombre d'allocataires affectés par une baisse du plafond serait donc limité (source UNEDIC, allocataires en 2004).

### 2. Le régime de solidarité

#### *En France*

Les bénéficiaires de l'assurance chômage ayant épuisé leurs droits peuvent recevoir l'allocation spécifique de solidarité (ASS), versée par périodes de six mois renouvelables<sup>3</sup> et financée par l'impôt.

Trois conditions sont exigées pour bénéficier de l'ASS : une portant sur les ressources du ménage<sup>4</sup>, la seconde sur la durée d'activité antérieure (cinq années d'activité au cours des dix ans précédant la perte d'emploi), la dernière sur la recherche active d'emploi (sauf dispense d'âge). Plus encore que le régime d'assurance, l'ASS privilégie l'indemnisation des chômeurs avec une longue activité antérieure. Le montant de l'allocation est faible (14 € par jour), d'un niveau comparable au revenu minimum d'insertion (RMI), mais les possibilités de cumuler revenu d'activité et allocation, ainsi que la couverture sociale, sont plus favorables que pour le RMI.

Deux autres allocations du régime de solidarité concernent très peu de monde : l'allocation d'insertion (AI) et l'allocation équivalent retraite (AER).

L'allocation d'insertion bénéficie à des chômeurs qui n'ont pas de référence de travail, sauf les jeunes primo-demandeurs d'emploi et les femmes seules avec charge de famille qui en sont exclues depuis 1992. De ce fait, ce dispositif, placé sous conditions de ressources, est assez marginal et concerne des rapatriés, apatrides, réfugiés ou demandeurs d'asile dans les douze mois du rapatriement, de la délivrance de la carte de réfugié ou de la demande d'asile, salariés victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, détenus libérés dans les douze mois suivant une détention d'au moins deux mois, sauf après certaines condamnations. L'allocation est versée pendant un an au maximum.

L'AER concerne les demandeurs d'emploi ou Rmistes qui cumulent une durée de cotisation à l'assurance vieillesse suffisante pour prétendre à une retraite à taux plein avant 60 ans, mais qui ne peuvent pas encore en bénéficier, du fait de leur âge.

#### *En Europe*

Les allocations chômage de solidarité (analogues à l'ASS) existant dans plusieurs pays ont été récemment supprimées ou fusionnées avec les allocations de garanties de ressources. C'est le cas des Pays-Bas et de l'Allemagne.

Aux **Pays-Bas**, jusqu'en 2005, les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance proportionnelle au salaire passé avaient encore droit pendant deux ans, sous conditions de ressources, à l'allocation de base égale à 70 % du salaire minimum légal. La réforme de l'indemnisation du chômage décidée en 2005 a supprimé cette possibilité. Les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance relèvent désormais de la garantie de ressources. En fait, la garantie de ressources pour une personne isolée pouvant atteindre le même niveau (elle est de 50 % du salaire minimum mais peut être majorée de 20 % si la personne seule fait la preuve qu'elle ne peut cohabiter), la réforme conduit surtout à faire passer sous conditions de ressources une allocation qui ne l'était pas.

---

(3) Une durée limite de deux ans pour les salariés de moins de 55 ans avait été instaurée par le décret n° 2003-1315 du 30 décembre 2003. Mais son application a été suspendue.

(4) Les ressources doivent être inférieures à 980 € pour une personne seule et 1 540 € pour un couple.

En **Allemagne**, la réforme Hartz a fusionné l'allocation de solidarité chômage (*Arbeitslosenhilfe*) versée aux chômeurs en fin de droits avec l'ancienne garantie de ressource (*Sozialhilfe*) pour les personnes aptes au travail. La nouvelle allocation (*Arbeitslosengeld II*) a un montant de base de 345 € pour l'Ouest et 331 € pour l'Est, plus des suppléments pour le logement et le chauffage, les enfants à charge, le conjoint s'il est sans ressource, soit un total variable.

### 3. Taux de couverture

#### *En France*

En décembre 2004, les demandeurs d'emploi inscrits (DEFM catégories 1 à 3, 6 à 8 et DRE) étaient au nombre de 4 356 millions. Parmi eux, 2 252 millions étaient indemnisés dans le régime d'assurance chômage, soit 51,7 %. À cette date, l'ensemble du régime de solidarité couvrait 0,427 million de personnes, soit 9,8 % des demandeurs d'emploi<sup>5</sup>. Le système couvrait donc 61,5 % des demandeurs d'emploi.

Quelles sont les causes de non-indemnisation ? La principale est l'insuffisance de la durée d'activité avant l'entrée au chômage. Elle concerne en juin 2004<sup>6</sup> 62,6 % des chômeurs exclus de l'assurance et de la solidarité. La fin des droits à l'assurance joue moins. Seuls 11,6 % des non-indemnisés ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage et n'ont pu en ouvrir au régime de solidarité. Enfin, 10,4 % sont en attente d'indemnisation pour carence ou différé d'indemnisation<sup>7</sup> et 15,4 % sont en interruption d'indemnisation soit pour exercice d'une activité réduite, soit pour prise en charge par la sécurité sociale. La non-indemnisation s'explique donc principalement par les conditions d'ouverture de droits à l'assurance chômage, qui sont pourtant, on l'a vu, les plus favorables d'Europe. L'épuisement des droits à l'assurance est un moindre motif de non-indemnisation.

Ce résultat se retrouve dans la relativement faible ancienneté au chômage des non indemnisés. 48,7 % d'entre eux sont au chômage depuis moins de six mois et 72,5 % depuis moins de douze mois. Seuls 10,6 % sont au chômage depuis plus de deux ans.

La structure par âge reflète également les motifs de non indemnisation. Les plus jeunes, qui ont plus de difficultés à vérifier les conditions d'ouverture de droits, sont en majorité non indemnisés. En juin 2004, 56 % des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans étaient non-indemnisés, contre 42,7 % des 25 à 49 ans et seulement 18 % des plus de 50 ans.

Ceci attire aussi l'attention sur deux éléments. En premier lieu, la grande instabilité de l'emploi pour certaines catégories de salariés : on a déjà souligné le problème des jeunes en phase d'insertion dans la vie active ; il faut aussi mentionner les emplois peu qualifiés en général (voir sur ce point le précédent rapport du CERC sur la sécurité de l'emploi). En second lieu, la récurrence du chômage : pour nombre de chômeurs, le retour à l'emploi se fait dans des emplois très courts ne permettant pas de reconstituer des droits à l'assurance chômage. Ce point mériterait d'être mieux analysé au travers du suivi des demandeurs d'emploi dans le fichier historique de l'ANPE afin de donner dans les objectifs de gestion de l'aide au retour à l'emploi plus d'importance à la qualité de l'emploi retrouvé et à sa durabilité.

---

(5) Ces deux pourcentages sont calculés en référence à la population potentiellement indemnisable (ensemble des DEFM, sauf les catégories 4 et 5, plus les dispensés de recherche d'emploi).

(6) La dernière étude exhaustive des demandeurs d'emploi effectuée par l'UNEDIC porte sur juin 2004 (UNEDIC, 2004).

(7) Pour tous les chômeurs, la prise en charge par l'assurance chômage est différée de 7 jours. De plus, si l'employeur a versé une indemnité compensatrice de congés payés ou des indemnités de rupture supérieures au minimum légal, le début de l'indemnisation est reporté d'autant dans le temps.

### 4. La garantie de ressources

#### *En France*

Les personnes sans emploi peuvent, sous conditions de ressources, bénéficier du RMI. Ce peut être le cas de personnes insuffisamment indemnisées par l'assurance chômage ou de personnes non éligibles. Cependant, les allocataires doivent être âgés d'au moins 25 ans (sauf s'ils ont des enfants à charge). L'allocation est forfaitaire, versée pendant une durée illimitée, différentielle et dépend de la taille du ménage. Elle vaut 425,4 € pour une personne seule et 638,1 € pour deux personnes.

Le paiement de l'allocation est réalisé par les caisses d'allocations familiales, les CAF, ou la mutualité sociale agricole, la MSA. La gestion du RMI est confiée, depuis 2004, aux départements qui reçoivent de l'État une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, pour financer le versement des allocations.

Deux choix importants, mais qu'il conviendrait de réexaminer, ont donc été faits lors de la création du RMI en décembre 1988. Le premier a été d'exclure les jeunes de moins de 25 ans du bénéfice de l'allocation. Or, ce sont ces derniers qui ont le plus de difficultés à atteindre les conditions d'ouverture de droits à l'assurance chômage et aucune chance de vérifier les conditions d'ouverture de droits à la solidarité. Certes, plusieurs mesures de la politique de l'emploi sont destinées spécifiquement aux jeunes (notamment le contrat CIVIS), tout comme certaines aides (prêts). Mais il y a, incontestablement, un trou dans la protection sociale. Un deuxième choix a été de fixer le montant de l'allocation à un niveau bas (inférieur à la moitié du SMIC pour une personne seule), mais d'assortir le versement de l'allocation d'un faible niveau d'obligations (partie II de cette annexe) pour l'allocataire et d'un faible niveau aussi d'aide à l'insertion apportée par les collectivités<sup>8</sup>.

#### *En Europe*

Si le principe d'une allocation de garantie de ressources (analogue au RMI) sans limite dans le temps se retrouve dans presque tous les pays européens dans des dispositifs nationaux ou régionaux<sup>9</sup>, tous n'ont pas fait les mêmes choix que la France.

En effet, dans les autres pays européens, cette garantie est versée aux personnes sans emploi à condition que leurs ressources soient en dessous d'un certain seuil<sup>10</sup> mais aussi qu'elles recherchent activement un emploi (partie II de cette annexe). Presque partout également, cette prestation est versée dès l'âge de 18 ans, parfois à un taux plus faible : seuls l'Espagne et le Luxembourg en limitent le bénéfice aux plus de 25 ans comme la France.

La Finlande peut exclure les jeunes de 17 à 24 ans, mais seulement s'ils ont refusé de suivre une formation ou des mesures pour l'emploi. Enfin, dans les pays du Nord de l'Europe, le montant de l'allocation est fixé à un niveau plus élevé qu'en France.

---

(8) C'est ainsi que nombre de départements ne consacraient pas à l'insertion des allocataires du RMI, le budget minimal défini par la loi (Cour des comptes, 2002).

(9) Une exception notable est l'Italie où le gouvernement actuel a décidé de ne pas prolonger l'expérimentation d'un revenu minimum d'insertion.

(10) En Espagne, les chômeurs sans charges de famille doivent de plus avoir cotisé six mois à l'assurance chômage.

Au **Danemark**, par exemple, le montant de la garantie de ressources dépend de la situation de famille du chômeur. Il est de 80 % du plafond de l'indemnité d'assurance pour une personne avec enfants, à 60 % pour une personne sans enfants de plus de 25 ans et de 50 % pour une personne seule de moins de 25 ans. En incluant les prestations logement, le montant total des aides reçues est plafonné à 80 % du montant maximal de l'allocation d'assurance pour un couple avec enfants à charge, à 60 % sinon.

Aux **Pays-Bas**, le montant de la garantie de ressources est de 50 % du salaire minimum (soit environ 550 €) pour les personnes seules entre 21 et 65 ans, mais peut-être complété jusqu'à hauteur de 70 % si la personne ne peut partager son logement. Il atteint 70 % du salaire minimum pour les familles monoparentales et 100 % pour les couples. De plus, une prime de vacances correspondant à 8 % de ces montants est versée.

En **Suède**, les chômeurs exclus de l'assurance chômage reçoivent une garantie de ressources couvrant les dépenses individuelles (nourriture, vêtement, ...) et du ménage. Elle dépend de la taille du ménage : elle se monte à 369 € pour une personne isolée contre 1 085 € pour un couple avec deux enfants. Un soutien supplémentaire peut être accordé pour le logement. Il existe d'autre part, depuis 2000, une garantie « d'activité » destinée aux chômeurs de très longue durée (plus de deux ans) et à ceux qui ont épuisé leurs droits à l'allocation chômage. Cette aide, d'une durée illimitée, est assortie d'une allocation de même niveau que l'allocation chômage de base. Il existe enfin une garantie limitée aux jeunes de 20 à 24 ans.

### 5. Effet de l'indemnisation sur le retour à l'emploi

#### 5.1. Approches théoriques

Les modèles théoriques les plus utilisés pour étudier l'effet de l'indemnisation du chômage sur le taux de retour à l'emploi et le bien-être sont les modèles de recherche d'emploi (micro-économiques) et d'appariement (macro-économiques). Dans ce cadre théorique, l'effet de l'indemnisation passe par trois canaux différents : l'effort de recherche choisi, le salaire de réserve (salaire minimal en dessous duquel le chômeur rejette un emploi) et la productivité des emplois créés.

Les modèles initiaux (repris dans Mortensen, 1986, et Pissarides, 2000) modélisent l'allocation chômage de façon très simplifiée : elle est supposée accessible à tous les chômeurs (qu'ils aient ou non travaillé), constante au cours de l'épisode de chômage et versée sans limite. Sous ces hypothèses, le résultat ne souffre d'aucune ambiguïté : une hausse du montant de l'indemnisation réduit l'effort de recherche et accroît le salaire de réserve, ce qui, au final, se traduit par une baisse du taux de retour à l'emploi.

D'autres études, sans remettre en cause l'effet du niveau d'indemnisation sur le taux de retour à l'emploi, font apparaître d'autres incidences. Ainsi, Acemoglu et Shimer (1999) soulignent que l'allocation chômage permet à des chômeurs sensibles au risque de chômage de postuler pour des emplois productifs, mais avec file d'attente longue. Sans assurance chômage, ces individus choisiraient de s'assurer par eux-mêmes en postulant à des emplois peu productifs mais aussi peu demandés, donc associés à une faible durée de chômage. En présence d'allocations chômage, les emplois créés sont donc de meilleure qualité et plus productifs.

Des travaux récents modélisent de façon plus réaliste l'allocation d'assurance : ils prennent en compte qu'elle est versée pendant une durée limitée et qu'un système de garantie de ressources prend ensuite la relève. Quel est alors le profil temporel optimal de l'allocation chômage ? Si Fredricksson et Holmlund (2001) montrent (avec des simulations) que ce profil est décroissant, Cahuc et Lehmann (2000) soulignent la perte de bien-être qui en résulte pour les chômeurs de longue durée.

Ces résultats reposent en fait sur l'effet dit « d'éligibilité » mis en évidence dès 1977 par Mortensen. Quand le montant de l'allocation d'assurance augmente relativement à celui de la garantie de ressources ou quand la durée d'indemnisation par l'assurance augmente, les chômeurs non assurés sont davantage incités à reprendre un emploi, car, en cas d'une perte éventuelle de cet emploi, ils se retrouveraient dans une meilleure situation qu'aujourd'hui. Ils cherchent plus et leur salaire de réserve baisse. Les chômeurs qui arrivent en fin de droits à l'assurance réagissent de la même façon. A l'opposé, les chômeurs en début de droits cherchent moins et leur salaire de réserve augmente. L'effet global d'une augmentation du niveau de l'allocation chômage d'assurance est donc, en théorie, ambigu.

### 5.2 Résultats empiriques

#### *Le taux de remplacement*

Les études micro-économiques montrent que la durée des épisodes de chômage augmente avec le taux de remplacement, défini comme le ratio entre l'allocation et le salaire passé. De plus, l'effet du taux de remplacement serait plus fort aujourd'hui que dans les années quatre-vingt. Du moins, les estimations récentes donnent des élasticités de la durée de chômage par rapport au niveau de l'allocation qui se situent en haut, et souvent même au-delà, de la fourchette proposée par Layard, Nickell et Jackman (1991) pour les années quatre-vingt.

Ainsi, Carling, Holmlund et Vejsiu.(2001) trouvent une élasticité du taux de sortie par rapport au montant de l'allocation de - 1,6 en Suède. Roed et Zhang (2003) trouvent une élasticité de - 0,95 pour les hommes et de - 0,35 pour les femmes en Norvège. Van Ours et Vodopivec (2004) trouvent une élasticité au moins égale à - 1 en Slovénie<sup>11</sup>.

#### *Le profil temporel*

Peu de travaux tentent d'évaluer empiriquement l'effet du profil temporel de l'indemnisation.

Une première étude, par Dormont, Fougère et Prieto (2001), montre que l'effet est net sur le taux de retour à l'emploi.

La réforme de l'assurance chômage qui a eu lieu en France en 1992 leur sert à identifier l'impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de retour à l'emploi. Alors que le régime antérieur prévoyait une seule baisse de l'allocation au bout de quatorze mois, lors du passage de l'allocation de base à l'allocation de fin de droits, celui en vigueur ensuite (jusqu'en juillet 2001) appliquait une dégressivité par paliers. Dormont, Fougère et Prieto montrent alors que, dans l'ancien système, le taux de retour à l'emploi des chômeurs à haut salaire de référence croît fortement au moment du passage à l'allocation de fin de droits. Le passage au nouveau système s'est donc traduit par un lissage des taux de retour à l'emploi, mais cet effet est beaucoup plus marqué pour les chômeurs bien indemnisés que pour ceux qui perçoivent une faible allocation.

Une autre étude (Lollivier et Rioux, 2005) simule, sur des données françaises couvrant la période 1994-2001 (donc avant la création de l'ARE), les effets du passage de l'allocation unique dégressive (AUD) à l'ARE. La suppression de la dégressivité se traduit en moyenne par un allongement de 10 % de la durée du chômage. Mais sur le champ des 25 % de chômeurs les mieux indemnisés, l'effet est bien plus important : pour eux, la durée de chômage augmente de 24,5 %.

---

(11) Pour plus de détails, se reporter aux *Perspectives de l'emploi* (OCDE, 2005b).

Ces deux études sur données françaises sont donc cohérentes. Le profil d'indemnisation a bien un effet sur les taux de sortie, mais cet effet est surtout évident pour les chômeurs les mieux indemnisés.

Autrement dit, les chômeurs qui seraient concernés par une baisse du montant du plafond de l'allocation d'assurance sont aussi ceux qui seraient le plus sensibles à un retour à la dégressivité. La différence entre ces deux mesures est que tous les chômeurs seraient touchés par un retour à la dégressivité alors que seuls les mieux indemnisés seraient touchés par une baisse du plafond. Il est à noter, d'ailleurs, que si les autres pays européens ont fixé des plafonds d'indemnisation sensiblement inférieurs au plafond français, aucun n'a choisi de mettre en place une allocation d'assurance dégressive.

### II. LES OBLIGATIONS ASSOCIÉES

En France, comme dans les autres pays européens, le versement d'un revenu de remplacement est conditionné au respect d'un certain nombre d'obligations. La plupart des obligations sont communes à tous les pays européens. En revanche, les institutions chargées du suivi et du contrôle, les modalités de ce suivi (pointage, entretien) et sa fréquence diffèrent fortement selon les pays.

En France, la loi de cohésion sociale votée en janvier 2005 et ses décrets d'application, d'une part, et la loi de décentralisation du RMI, d'autre part, ont récemment modifié certaines obligations associées au versement d'un revenu de remplacement. Le projet de convention tripartite entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC, en cours de négociation, devrait également transformer le paysage. Les données disponibles, à ce jour, sur le suivi des demandeurs d'emploi ne prennent pas en compte ces dernières modifications.

#### 1. L'assurance chômage

##### 1.1. Un engagement écrit ?

En France, un demandeur d'emploi éligible à l'assurance chômage doit signer un engagement écrit auprès de l'ASSEDIC, le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), et un autre (dans les 20 jours ouvrés suivant) auprès de l'ANPE, le projet d'action personnalisé (PAP). Le PARE rappelle les droits et obligations du chômeur indemnisé mais aussi l'engagement de l'ASSEDIC et de l'ANPE de l'accompagner dans sa recherche d'emploi. Le PAP précise les actions à entreprendre. La non-signature de l'un ou de l'autre fait obstacle au versement de l'allocation.

Cette pratique n'est pas généralisée en Europe. Seuls l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Royaume-Uni et le Portugal font aussi signer un engagement écrit. En Suède, chaque chômeur doit établir avec le service public de l'emploi un plan d'action individuel dans les trois mois après l'inscription au chômage. Un second entretien dans les quatre à huit semaines suivantes permet de faire le point et de modifier éventuellement le plan d'action. Au Royaume-Uni, un nouveau demandeur d'emploi qui se présente au Jobcentre Plus a un entretien initial avec un conseiller et signe avec lui un *Jobseeker's Agreement* qui rappelle ses droits à percevoir l'allocation chômage et son devoir de chercher activement un travail.

### 1.2. Quelles obligations ?

En France, en contrepartie du versement de l'allocation d'assurance chômage ou de l'allocation de solidarité spécifique, le demandeur d'emploi doit être inscrit à l'agence pour l'emploi, rechercher activement un emploi<sup>12</sup>, accepter une action de formation ou toute mesure d'accompagnement qui lui serait proposée, accepter tout emploi convenable, se soumettre aux modalités de suivi et de contrôle. Les demandeurs d'emploi non-indemnisés doivent respecter des obligations similaires sous peine d'une éventuelle radiation (perte du bénéfice du statut de demandeur d'emploi et de l'accès aux services de l'ANPE).

Ces obligations se retrouvent dans tous les pays européens. En revanche, les modalités de suivi diffèrent selon les pays et les procédures de contrôle sont définies avec plus ou moins de précision. Il faut aussi souligner que, au-delà des règles elles-mêmes, les modalités de leur mise en pratique importent grandement et, sur ce point, il est difficile de disposer d'informations permettant des comparaisons fiables.

#### *Rechercher activement un emploi*

En France, un demandeur d'emploi doit pouvoir « justifier d'actes positifs et répétés de recherche d'emploi » (dernière version de l'article R. 311-3-5 du code du travail après publication du décret d'application de la loi de cohésion sociale). Il ne peut refuser une action de formation ou d'insertion. Les textes ne donnent cependant aucun critère objectif permettant d'apprécier l'effectivité de la recherche d'emploi. Cette dernière est donc évaluée de manière pragmatique en fonction des caractéristiques du chômeur et du bassin d'emploi.

Sur ce point, la France ne se distingue pas de la très grande majorité des pays européens<sup>13</sup>. En fait, seuls le Royaume-Uni et les Pays-Bas disposent de critères objectifs. Au Royaume-Uni, un chômeur doit effectuer trois démarches par semaine. Aux Pays-Bas, un demandeur d'emploi est censé consulter les offres d'emploi au moins deux fois par mois et présenter une candidature par semaine.

#### *Accepter tout emploi convenable*

Cette obligation est commune à tous les pays européens. Cependant, la notion d'emploi « convenable » est définie plus ou moins précisément selon les pays.

En France, la dernière rédaction de l'article L. 311-5 du Code du travail le définit ainsi : pour les demandeurs d'emploi, il s'agit d'un emploi « compatible avec leur spécialité ou leur formation, leurs possibilités de mobilité géographique compte tenu de leur situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité qui leur sont proposées (...), et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région ». Ainsi, les critères portent sur les compétences nécessaires pour occuper le poste proposé par rapport aux qualifications et à l'expérience professionnelle du demandeur d'emploi, sur le niveau de rémunération et sur la distance qui sépare le lieu de travail du domicile. Il est, d'autre part, précisé qu'un contrat aidé, un contrat d'apprentissage ou un contrat de professionnalisation sont des emplois convenables.

---

(12) Sauf dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés de plus de 57 ans et demi, ou de plus de 55 ans s'ils sont non indemnisés, s'ils sont allocataires de l'ASS ou s'ils ont cotisé 160 trimestres à l'assurance vieillesse.

(13) Voir Europ'info n° 2 de l'UNEDIC consacré au « Suivi et contrôle des demandeurs d'emploi en Europe ».

Cette définition, bien que précisant davantage les caractéristiques de l'emploi compatible que la version précédente<sup>14</sup>, reste cependant sujette à des interprétations diverses.

Plusieurs pays européens définissent de façon beaucoup plus précise l'emploi convenable<sup>15</sup>. Chez certains, la notion d'emploi convenable est, de plus, évolutive avec l'ancienneté au chômage<sup>16</sup>. C'est par exemple le cas en Allemagne. Depuis la loi Hartz, peuvent être refusés des emplois dont le salaire offert est inférieur de 20 % au salaire précédent pendant les trois premiers mois de chômage, et inférieur de 30 % pendant les trois mois suivant. A partir du 7<sup>ème</sup> mois de chômage, tout emploi rapportant, compte tenu des frais liés au travail, au moins autant que l'allocation chômage est convenable. Par ailleurs, un temps de trajet de 2 heures et demie est considéré comme acceptable pour une journée de travail d'au moins six heures. Le critère de la qualification n'intervient pas en Allemagne.

Au **Danemark**, la première définition de l'emploi convenable date de 1989. La définition s'est progressivement durcie. Depuis 2003, le chômeur doit accepter tout emploi « convenable », avec un salaire en rapport avec sa qualification, dès le premier jour de chômage. Les règles de mobilité géographique ont été étendues à quatre heures de trajet quotidien depuis le domicile. Le service de placement teste régulièrement la disponibilité du demandeur d'emploi en lui proposant des offres précises auxquelles il doit se porter candidat.

Aux **Pays-Bas**, la définition de l'emploi convenable varie avec l'ancienneté au chômage pour les bénéficiaires de l'assurance chômage. Pendant les six premiers mois de chômage, tout emploi qui correspond au niveau de qualification du chômeur doit être accepté. Au-delà de six mois de chômage, le chômeur doit élargir le cercle de ses recherches à des emplois offrant une rémunération inférieure à son précédent salaire ou exigeant une plus forte mobilité géographique ou demandant des compétences un peu différentes.

En **Suède**, le demandeur d'emploi est en droit, pendant les cent premiers jours, de limiter sa recherche d'un point de vue géographique et d'un point de vue professionnel. Ensuite, il doit élargir sa recherche. D'un point de vue géographique, tout emploi qui implique une absence du domicile au plus égale à 12 heures par jour doit alors être accepté. D'un point de vue professionnel, si l'employeur considère que le demandeur d'emploi est compétent pour le poste, l'emploi doit alors être accepté.

Au **Royaume-Uni**, en revanche, il n'existe pas de définition explicite de l'emploi convenable. Les textes prévoient néanmoins que le demandeur d'emploi a le droit de ne chercher que certains types d'emplois pendant une période limitée qui peut durer de une à treize semaines. Mais il ne peut définir seul les types d'emplois en question. Il doit faire la preuve, lors du premier entretien au *Jobcentre Plus*, qu'il a des chances raisonnables de sortir du chômage en se limitant à ces types d'emplois. Si l'épisode de chômage se prolonge, le demandeur d'emploi doit élargir ses recherches. En particulier, après six mois de chômage, il ne peut plus refuser un emploi en raison de sa rémunération.

---

(14) La rédaction précédente précisait que l'emploi convenable devait être apprécié en fonction de la formation « antérieure ». La suppression du mot « antérieure » n'est pas anodine dans la mesure où un demandeur d'emploi ne peut refuser une action de formation, même dans un domaine éloigné de son champ de compétence initial. Un autre changement est important. Désormais, les aides à la mobilité proposées par l'ASSEDIC doivent être prises en compte pour déterminer si l'emploi est convenable.

(15) Voir Europ'info n° 3 de l'UNEDIC consacré à « La notion d'emploi convenable en Europe » (UNEDIC, 2005b).

(16) Sans être explicite dans le décret d'application de la loi de cohésion sociale, cette notion d'évolution dans le temps de l'emploi convenable apparaît dans la circulaire de la DGEFP, du 5 septembre 2005, relative à la réforme de la recherche d'emploi.

### *Se rendre aux convocations, se soumettre aux modalités de suivi et de contrôle*

Cette obligation se retrouve dans tous les pays européens. En revanche, la fréquence des convocations et les modalités du suivi diffèrent selon les pays.

En France, un demandeur d'emploi doit actualiser chaque mois sa situation pour continuer à être inscrit sur la liste des demandeurs et, le cas échéant, percevoir l'allocation chômage. L'objectif est de savoir si la personne est toujours au chômage, si elle est immédiatement disponible et quel type d'emploi elle recherche (à temps plein ou partiel). La déclaration de situation mensuelle (DSM) peut être faite par simple appel téléphonique, par courrier électronique ou papier, etc. La DSM ne permet pas de contrôler l'effectivité de la recherche d'emploi. En revanche, l'absence d'actualisation est un facteur de radiation fréquent.

Les entretiens à l'ANPE, qu'il s'agisse des rendez-vous semestriels dans le cadre du projet d'action personnalisé (aux 1<sup>er</sup>, 6<sup>ème</sup>, 12<sup>ème</sup>, ... mois de chômage) ou des autres rencontres avec les conseillers de l'agence et les possibles entretiens semestriels à l'ASSEDIC doivent permettre de faire le tour des démarches de recherche effectuées par le chômeur.

Par rapport aux pays voisins, la fréquence des entretiens en France apparaît jusqu'à présent assez faible. Le projet de convention tripartite État, ANPE, UNEDIC, qui devrait entrer en vigueur en janvier 2006, prévoit d'ailleurs de rapprocher les entretiens d'actualisation à l'ANPE, en fixant une fréquence au minimum mensuelle.

Aux **Pays-Bas**, le demandeur d'emploi doit renvoyer chaque mois un document décrivant ses démarches (nombre de candidatures, d'entretiens, de consultations des offres). En **Belgique**, le chômeur doit pointer une ou deux fois par mois, selon son profil, et répondre aux convocations. En **Espagne**, il doit se présenter tous les trois mois. C'est en **Suède** et au **Royaume-Uni** que la fréquence des entretiens est la plus élevée. Un chômeur suédois est tenu deux fois par mois de décrire heure par heure ses activités au cours des deux semaines passées (recherche d'emploi, entretiens, formation, démarches, maladies, etc.) et éventuellement de remettre les documents attestant de ces démarches (justificatifs d'employeurs). Au Royaume-Uni, de même, les chômeurs ont un entretien obligatoire tous les quinze jours avec un agent du *Jobcentre Plus* pour faire le point sur leur recherche.

### **1.3. Qui contrôle et sanctionne ?**

En France, le contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi et le pouvoir de sanction étaient, avant la loi de cohésion sociale, de la compétence exclusive des représentants du ministère de l'Emploi au niveau du département (DDTEFP). Les ASSEDIC et l'ANPE participaient néanmoins au suivi et au contrôle, l'ASSEDIC uniquement pour les chômeurs indemnisés par l'assurance chômage et l'ANPE pour tous les chômeurs<sup>17</sup>. Mais ni l'ANPE ni l'ASSEDIC n'étaient habilitées à sanctionner un demandeur d'emploi ne respectant pas ses obligations.

---

(17) Voir le règlement annexé à la convention État-ANPE-UNEDIC du 13 juin 2001 (modifié par l'avenant n° 1 du 2 juin 2003) qui décrit le cadre commun des actions et les objectifs des services et organismes qui contrôlent la réalité de la recherche d'emploi.

### *Le rôle de l'ASSEDIC*

« Au titre du suivi des conditions de réalisation des engagements que le demandeur d'emploi a pris dans le cadre du projet d'action personnalisé »<sup>18</sup>, l'ASSEDIC avait l'obligation d'effectuer un certain nombre de contrôles, les chômeurs contrôlables étant ceux dont l'allocation est en cours de renouvellement, car arrivée au terme des 182 jours d'indemnisation<sup>19</sup>. Seul un certain pourcentage d'entre eux était contrôlé (environ 10 % en 2001, plus de 30 % en 2005), le choix se faisant par un tirage aléatoire. Un certain nombre de chômeurs identifiés comme manquant potentiellement à leurs obligations de recherche étaient également sélectionnés.

L'entretien de contrôle qui avait lieu à l'antenne locale de l'ASSEDIC portait sur les modes de recherche d'emploi. En cas de non transmission de documents demandés ou d'absence non justifiée à l'entretien, l'ASSEDIC avait la possibilité<sup>20</sup> de suspendre le versement de l'allocation, à titre conservatoire, et transmettait le dossier au DDTEFP, seule habilité à trancher. L'ASSEDIC ne peut prendre une mesure conservatoire de suspension ou de réduction du revenu de remplacement qu'après avoir permis au chômeur de présenter sa défense, soit par écrit, soit lors d'un entretien contradictoire. Le DDTEFP avait ensuite soixante jours pour prendre une décision pouvant être : exclure l'allocataire du revenu de remplacement (temporairement ou définitivement) ce qui entraîne aussi une radiation de la liste des demandeurs d'emploi ; lui adresser un simple avertissement ; considérer qu'il remplit la condition de recherche d'emploi et le rétablir dans ses droits. La décision définitive ne pouvait intervenir qu'après que le chômeur ait pu présenter ses observations.

### *Le rôle de l'ANPE*

L'ANPE participait également au contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi mais pour tous les chômeurs, qu'ils soient ou non indemnisés. Quand elle constatait que certaines obligations (voir liste ci-dessus) n'avaient pas été respectées, elle pouvait prendre une décision de radiation de la liste des demandeurs d'emploi. Le demandeur d'emploi concerné devait en être prévenu et avait le droit de fournir des observations écrites dans les 15 jours. La radiation pouvait durer entre deux et six mois, selon la gravité des faits, sauf en cas de fausse déclaration où elle durait entre six et douze mois.

Si la décision de radiation relevait de la seule responsabilité du délégué départemental de l'ANPE, elle devait néanmoins être transmise au DDTEFP. Pour un chômeur non indemnisé par l'assurance chômage, la procédure s'arrêtait là. Pour un chômeur indemnisé, le DDTEFP devait alors décider pendant quelle durée suspendre le versement du revenu de remplacement.

---

(18) Voir règlement annexé à la convention UNEDIC du 1<sup>er</sup> janvier 2001 et convention État-ANPE-UNEDIC du 13 juin 2001.

(19) L'allocation d'aide au retour à l'emploi est accordée par périodes de 182 jours renouvelables dans la limite de la durée maximale des droits.

(20) En cas de doute sur la réalité de la recherche d'emploi, la jurisprudence n'allait pas dans le sens de reconnaître la possibilité pour l'UNEDIC de suspendre provisoirement le versement de l'allocation (tribunal de grande instance de Paris 2 juillet 2002) et le ministère avait, dès lors, pris une position restrictive sur la possibilité de suspension dans ce cas.

### *Les changements apportés par la loi de cohésion sociale*

La loi de cohésion sociale et son décret d'application du 2 août 2005 changent quelque peu la donne en matière de contrôle. L'ANPE et l'ASSEDIC sont plus étroitement associées au contrôle, bien que n'étant toujours pas habilitées à sanctionner. Enfin, les droits du demandeur d'emploi menacé d'une sanction lourde (suppression de l'allocation supérieure à deux mois) sont améliorés. S'il conteste la procédure, son dossier est transmis à une commission composée de représentants de l'État, de l'ANPE et de l'ASSEDIC. Il a alors dix jours ouvrés pour formuler des observations écrites ou demander à être entendu par cette commission, accompagné, le cas échéant, par la personne de son choix. Le Préfet n'est cependant pas engagé par la décision de la commission.

### *Comparaison européenne*

Dans la plupart des autres pays européens, l'organisme responsable de l'indemnisation n'est pas chargé du suivi et du contrôle des demandeurs d'emploi indemnisés. Ce suivi relève de l'agence pour l'emploi. C'est le cas en Belgique, en Espagne, au Royaume-Uni, au Danemark, en Suède, etc. En revanche, dans tous ces pays, c'est l'organisme responsable de l'indemnisation qui a le pouvoir de décider des sanctions. La France se distingue donc sur ces deux points de ces voisins, et la récente loi de cohésion sociale ne modifie guère les choses.

### **1.4. Quelles sanctions ?**

#### *En France*

Deux types de sanctions peuvent concerner les demandeurs d'emploi indemnisés (en ARE ou ASS).

Dans le régime antérieur à la loi de cohésion sociale, les services de l'État (le DDTEFP) pouvaient prononcer une *suppression* temporaire ou définitive du revenu de remplacement. Cette sanction entraînait par voie de conséquence la radiation de la liste des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, le délégué départemental de l'ANPE pouvait, pour divers motifs décider la radiation d'un demandeur d'emploi de la liste. Cette décision s'accompagnait d'une *suspension* du revenu de remplacement : les droits à indemnisation étaient alors reportés dans le temps et non pas annulés.

La durée de la sanction dépendait de la nature du manquement constaté et de l'autorité responsable du contrôle. En cas de fausse déclaration, manquement le plus grave, le DDTEFP pouvait décider une suppression temporaire ou définitive de l'allocation et le délégué départemental de l'ANPE décider une radiation d'une durée de six à douze mois. Le refus d'une proposition d'emploi convenable ou un manquement dans les obligations de recherche d'emploi, plus difficile, au demeurant à apprécier conduisait à des sanctions moins lourdes

### *Les changements récents*

La loi de cohésion sociale et son décret d'application changent significativement la donne en matière de sanction. La nouveauté principale réside dans la possible gradation des sanctions (article L. 351-17 du Code du travail). La décision de sanction, moins lourde de conséquences pour le chômeur qu'auparavant, sera sans doute plus facile à prendre pour le Préfet. La loi de cohésion sociale introduit la notion de récidive, notion nouvelle en France.

Ainsi, le refus d'une proposition d'emploi convenable ou un manquement dans les obligations de recherche d'emploi entraîne désormais : s'il s'agit de la première fois, une réduction de 20 % du revenu de remplacement pendant deux à six mois ; en cas de récidive, une réduction de 50 % ou de 100 % pendant une durée de deux à six mois. En cas de non-réponse à une convocation, le revenu de remplacement est désormais supprimé pendant deux mois s'il s'agit d'un premier manquement ou plus longtemps s'il y a récidive.

Enfin, une fausse déclaration entraîne désormais, s'il s'agit de la première fois, une suppression du revenu de remplacement pendant deux à six mois et en cas de récidive, une suppression définitive.

La possibilité reconnue aux ASSEDIC de suspendre le versement du revenu de remplacement (ou, chose nouvelle, de réduire le montant) à titre conservatoire en attendant la décision du préfet est confirmée pour les seuls cas de refus de se rendre soit à une convocation des ASSEDIC (ou des organismes mandatés par elles) soit à une visite médicale devant vérifier l'aptitude au travail, ou de fausse déclaration.

### *En Europe*

Avec ce nouvel éventail de sanctions, la France se rapproche de ses voisins européens où les sanctions sont différenciées selon les types d'infractions (manquement dans les obligations de recherche d'emploi, refus d'un emploi convenable, non-réponse à une convocation, fraude).

Aux **Pays-Bas**, les sanctions sont par exemple classées sur une échelle de un à cinq. En **Allemagne**<sup>21</sup>, le droit à l'indemnité chômage est suspendu pour moins de 12 semaines en cas de refus d'un travail raisonnablement exigible ; il est suspendu pour 12 semaines exactement en cas de faute plus importante (par exemple chômage volontaire). En **Suède**, une absence non justifiée à une convocation entraîne la suspension automatique de l'allocation chômage. L'allocation est réduite de 25 % pendant 40 jours en cas de refus d'un emploi convenable ou d'un programme d'insertion. Au **Royaume-Uni**, la durée de la sanction varie entre 1 et 26 semaines, selon l'infraction.

Certains principes récemment introduits en France avec la loi de cohésion sociale existent depuis plusieurs années chez nos voisins. C'est le cas de la possibilité de réduire temporairement ou de manière définitive le niveau de l'allocation. Par exemple, aux Pays-Bas, un chômeur indemnisé qui refuse un emploi convenable voit son allocation réduite en fonction du nombre d'heures de travail refusées.

C'est également le cas de la notion de récidive (Danemark, Allemagne, Suède, Norvège, ...).

Par exemple, au **Danemark**, la première sanction pour refus d'emploi ou d'offre d'activation est de cinq semaines de suspension (des allocations en totalité ou du tiers de l'aide). Au deuxième « écart », il faut 300 heures de travail régulier au cours de dix semaines pour renouveler les droits. En **Allemagne**, le premier manquement aux obligations de recherche entraîne une suspension de l'allocation pendant trois semaines. Au deuxième, la durée de la suspension passe à six semaines et enfin au troisième à douze semaines. En **Suède**, refuser deux fois un emploi convenable ou un programme d'insertion se traduit par une réduction de 50 % de l'allocation et trois refus par la suppression totale de l'allocation pendant 40 jours.

---

(21) Depuis la première loi Hartz.

### 1.5. La fréquence des sanctions

#### *En France*

Le nombre de sanctions prononcées à l'encontre de chômeurs indemnisés pour défaut de recherche d'emploi est jusqu'à présent faible en France. Des chiffres récents de l'UNEDIC font ainsi apparaître qu'environ 250 chômeurs sont exclus chaque mois du bénéfice de l'indemnisation par le DDTEFP<sup>22</sup> et 338 voient leur droit temporairement suspendu. Ces chiffres s'expliquent de la manière suivante.

En moyenne, entre mars et septembre 2004, les ASSEDIC ont convoqué, pour un entretien de contrôle, 20 % des allocataires « examinables » au cours de ces mois. 78 % des allocataires convoqués se sont présentés au contrôle. Parmi les 22 % qui ne se sont pas présentés, deux sur trois ont annoncé avoir trouvé un emploi ou changé de situation. Un sur trois n'a pas donné de justification et a vu son dossier transmis au DDTEFP en procédure automatique. Parmi les 78 % d'allocataires se présentant au contrôle, 5 % ont fait l'objet d'une transmission pour doute au DDTEFP. Au total, 15 % des allocataires convoqués ont vu leur dossier transmis au DDTEFP. Cela représente 4 125 allocataires chaque mois.

Le DDTEFP a pris une décision pour 2 352 allocataires chaque mois. L'écart avec le nombre de dossiers transmis s'explique de deux manières. D'une part, un certain nombre de chômeurs annoncent avant la décision du DDTEFP qu'ils ont retrouvé un emploi ou changé de situation et leur cas n'est alors pas examiné. D'autre part, si après transmission du dossier à l'autorité administrative, l'allocataire produit les pièces justificatives permettant de régulariser sa situation, son cas n'est pas examiné par le DDTEFP et le paiement des allocations est repris à compter de la date d'effet de la suspension.

*In fine*, seuls 6 % des demandeurs d'emploi dont les dossiers avaient été transmis par les ASSEDIC ont été exclus définitivement du bénéfice de l'indemnisation, et 8,2 % ont vu leur droit à indemnisation provisoirement suspendu. Cela signifie que, parmi les allocataires convoqués à un entretien de contrôle par les ASSEDIC, seuls 0,9 % ont été exclus définitivement et 1,2 % temporairement.

Ce faible nombre de sanctions prononcées peut s'expliquer de diverses manières. D'abord, l'existence d'une politique de contrôle peut *ex ante* inciter les demandeurs d'emploi à respecter leurs obligations (effet préventif). Il faut pour cela que la menace de sanction soit suffisamment crédible. Cela ne semble pas être le cas en France. Une autre explication paraît plus vraisemblable. Jusqu'au décret d'application de la loi de cohésion sociale, la seule sanction possible était la suppression temporaire ou définitive du bénéfice de l'indemnisation, sanction très forte, donc utilisée avec précaution. La possibilité de ne réduire que de 20 % le montant de l'allocation pourrait modifier les choses. Enfin, la procédure permet aux chômeurs convoqués par l'ASSEDIC à un entretien et à ceux qui sont informés que leur dossier est transmis au DDTEFP de réagir en modifiant leur comportement de recherche. S'ils peuvent apporter la preuve qu'ils ont renforcé leur recherche, ils ne seront pas sanctionnés, mais l'objectif du contrôle (renforcer l'effort de recherche) sera bien atteint.

---

(22) Il s'agit d'une moyenne mensuelle entre mars et septembre 2004.

### *En Europe*

Le nombre de sanctions prononcées est très variable selon les pays. Des chiffres de l'OCDE datant de la fin des années 1990 font apparaître que le taux annuel de sanctions atteignait à cette époque 10,3 % au Royaume-Uni, 10,8 % en Norvège, 4,3 % au Danemark, 1,1 % en Allemagne, 10,2 % en Finlande<sup>23</sup>. La France (absente de cette étude) se trouve à l'évidence en bas de l'échelle des sanctions.

Des chiffres plus récents existent en Suède. En 2004, 6 852 notifications de remise en question de l'allocation chômage y ont été transmises par les agences locales de l'emploi aux caisses d'assurance chômage pour un stock de 213 000 chômeurs. Les notifications se sont traduites par des sanctions dans 68 % des cas.

## **2. Les garanties de ressources**

### *En France*

Les allocataires du RMI inscrits à l'ANPE se trouvent inscrits dans un double circuit : le circuit de l'aide au retour à l'emploi et celui de l'insertion sociale.

D'un côté, ils sont soumis aux mêmes obligations et reçoivent la même assistance de la part de l'ANPE que les autres chômeurs. Ils signent un projet d'action personnalisé et sont reçus tous les six mois par un agent de l'ANPE pour faire le point sur leur recherche d'emploi. S'ils ne respectent pas les différentes obligations décrites ci-dessus, ils peuvent être radiés de la liste des demandeurs d'emploi. Mais, à la différence des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage, cette radiation n'entraîne pas une suppression de leur revenu de remplacement. D'autre part, à l'inverse des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage, ils ne sont pas convoqués pour des entretiens de contrôle par l'organisme responsable du versement de la prestation.

D'un autre côté, les allocataires du RMI sont suivis par un travailleur social, censé s'occuper à la fois de l'insertion professionnelle et de l'insertion sociale. Dans ce cadre, il n'y a pas de condition de recherche d'emploi pour bénéficier du RMI. L'allocataire s'engage néanmoins à participer aux actions ou activités nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle. L'article 2 de la loi de 1988 créant le RMI précise en effet que « *Toute personne (...) qui s'engage à participer aux actions ou activités définies avec elle, nécessaires à son insertion sociale ou professionnelle, a droit, (...) à un revenu minimum d'insertion* ». L'allocataire est aussi censé signer un contrat d'insertion dans les trois mois qui suivent l'inscription. Ce contrat, qui précise les actions à engager, est orienté en priorité vers la reprise d'une activité professionnelle. Dans les faits, seul un allocataire sur deux environ signait un tel contrat<sup>24</sup>.

Contrat d'insertion et PAP décrivent-ils les mêmes actions ? Comment se fait le partage des rôles en matière de suivi de la recherche d'emploi ? Qui s'occupe de quoi ? Les différents acteurs se coordonnent-ils pour le suivi ? La réponse n'est pas claire et il semble y avoir une grande diversité au niveau local. En revanche, il est clair qu'en France, un non-respect des obligations de recherche d'emploi n'a pas les mêmes conséquences sur le revenu de remplacement pour les bénéficiaires de l'assurance chômage et pour les allocataires du RMI.

---

(23) Cette étude est reprise par Cahuc et Kramarz (2004).

(24) D'après l'enquête « Sortants du RMI » menée par l'INSEE en 1998.

Or, pour une fraction de l'opinion et des acteurs politiques, les bénéficiaires de minima sociaux devraient exercer une activité en contrepartie de l'allocation qu'ils reçoivent. On peut se référer, par exemple, à la manière dont a été engagée, en octobre 2002, par le ministre en charge des Affaires sociales, la réforme du RMI. Présentant le projet de contrat d'insertion-revenu-minimum d'activité (CI-RMA), le ministre indiquait qu'il s'agissait d'« *essayer de voir comment demander, même si c'est parfois symbolique, une activité en échange d'un revenu* » et cette orientation trouvait sa concrétisation dans les conditions du CI-RMA qui ont été heureusement corrigées par la loi de cohésion sociale. Il y a ainsi une marge étroite entre l'accompagnement vers l'activité et le *workfare* (compression de l'expression « *work for your welfare* » c'est-à-dire l'obligation de travailler pour « rembourser » l'aide reçue).

### *En Europe*

Dans certains pays, les bénéficiaires de l'aide sociale s'inscrivent dans les mêmes parcours d'insertion que les bénéficiaires de l'assurance chômage (par exemple au Royaume-Uni). Dans d'autres pays, les parcours sont différents et les organismes responsables aussi (par exemple aux Pays-Bas). Mais dans la plupart des pays européens, à l'inverse de la France, les bénéficiaires de l'aide sociale sont soumis aux mêmes types d'obligations que les chômeurs indemnisés par l'assurance (obligations de recherche d'emploi et donc d'inscription à l'agence de l'emploi, ou de participer à des actions de formation, etc.), sauf à en être exemptés pour des raisons de santé, d'âge, de charge de famille. C'est le cas au Royaume-Uni, en Allemagne, au Danemark, en Suède, aux Pays-Bas, etc. Dans ces pays, toutes les réformes récentes vont dans le sens d'une plus grande activation de l'aide sociale.

Aux **Pays-Bas**, par exemple, les bénéficiaires de la garantie de revenu doivent, comme ceux indemnisés par l'assurance, être inscrits à l'agence de l'emploi (le CWI), envoyer toutes les quatre semaines la fiche récapitulant l'ensemble de leurs démarches, accepter tout emploi convenable. Seuls les plus de 57 ans, les mères de très jeunes enfants, les personnes avec des problèmes de santé sont dispensés de ces obligations. A la différence des chômeurs indemnisés par l'assurance, l'emploi « convenable » n'évolue pas avec l'ancienneté au chômage : dès le premier jour de chômage, les bénéficiaires de l'aide sociale doivent accepter tout emploi. Par ailleurs, le programme « *Work First* » mis en place depuis janvier 2004 prévoit que toute personne se présentant au guichet de l'aide sociale se verra proposer immédiatement un emploi de 20 heures par semaine accompagné d'un temps de formation pour une durée de quatre à six mois. Au-delà, la personne est orientée vers un programme de réintégration. Ce programme est ciblé sur les entrants à l'aide sociale et les jeunes. S'il est pour l'instant mis en œuvre dans quelques communes seulement, il tend à se généraliser et se rapproche du principe du *workfare*.

La réforme en cours en **Allemagne** va dans le même sens. Un nouveau revenu de garantie de ressources (l'*Arbeitslosengeld II*) fusionne l'ancienne allocation de solidarité chômage (*Arbeitslosenhilfe*) et la garantie de ressources (*Sozialhilfe*<sup>25</sup>) pour toutes les personnes entre 15 et 65 ans, capables de travailler au moins trois heures par jour. La perception de l'*Arbeitslosengeld II* est conditionnée à la recherche active d'emploi. Seule la charge de parents dépendants ou d'un enfant de moins de trois ans non inscrit à la crèche dispense de cette obligation. Tout emploi doit être accepté, dès lors que la personne est physiquement et psychiquement apte à l'exercer, même s'il implique un changement de métier, ne correspond pas à la qualification initiale ou si la rémunération est inférieure au salaire conventionnel en vigueur dans la branche ou la région.

---

(25) La *Sozialhilfe* ne concerne plus que les personnes âgées de moins de 65 ans inaptes au travail.

Les bénéficiaires de la garantie de revenu sont en outre obligés d'accepter les nouveaux types d'emploi créés par la loi Hartz : les contrats de travail à durée déterminée sans cotisations à l'assurance chômage, éventuellement assortis d'aide (par exemple les « mini-jobs ») ; les travaux occasionnels d'utilité publique avec compensation des dépenses appelés « 1 € jobs ». En cas de refus d'un emploi ou d'une mesure d'insertion, le chômeur est averti des conséquences. En cas de récidive, il encourt des sanctions allant de la réduction de 30 % de la garantie de revenu à la radiation. Ces sanctions ne peuvent cependant durer plus de trois mois.

Il faut souligner néanmoins qu'il est plus facile d'appliquer aux bénéficiaires de la garantie de revenu le même type d'obligations de recherche d'emploi qu'aux bénéficiaires de l'assurance chômage quand les individus inaptes au travail ont été dirigés vers d'autres minima sociaux (invalidité en particulier). C'est ce qui s'est passé, peut-être de manière excessive, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ce n'est pas le cas en France où l'accès au minimum invalidité ou à l'allocation adulte handicapé (AAH) est assez restrictif.

### 3. Évaluation de l'efficacité du contrôle et des sanctions

La théorie économique montre que l'effet du contrôle est ambigu. En effet, davantage contrôler l'effort de recherche « formel » (nombre de candidatures dans le mois, nombre de consultations des offres d'emploi, etc.) peut avoir comme conséquence une baisse de l'effort de recherche « informel » (contact avec le réseau de relations sociales), parfois plus efficace. D'autre part, sanctionner le refus d'une offre d'emploi peut inciter les chômeurs à viser trop haut pour ne pas avoir à refuser (Tanguy, 2004).

Que disent alors les études empiriques ? Que les sanctions semblent avoir un effet important sur le taux de retour à l'emploi. Les principales études évaluant l'effet des sanctions sur le taux de retour à l'emploi portent sur les Pays-Bas, car les sanctions y ont été mises en œuvre dès 1987, donc plus tôt que dans beaucoup de pays. Le recul est maintenant suffisant pour juger de leur efficacité.

Les études restent néanmoins peu nombreuses, car elles posent plusieurs problèmes.

Il faut d'abord bien distinguer (i) l'effet de la mise en œuvre d'une sanction et (ii) l'effet de vivre dans un système avec sanctions. Le deuxième est préventif : la simple possibilité de sanctionner peut encourager la recherche d'emploi. Mais dans un système avec sanctions, cet effet ne peut être estimé avec un modèle sous forme réduite ; seul le premier effet peut être estimé.

D'autre part, l'imposition de sanctions répond à un certain comportement du chômeur. Les chômeurs sanctionnés diffèrent des autres. Il faut prendre en compte ce fait, sinon on estimerait un effet biaisé des sanctions.

Une étude de van den Berg, van der Klaauw et van Ours (2004) porte sur l'effet des sanctions sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux. Une sanction augmenterait de 140 % le taux de transition du chômage vers l'emploi. De plus, quand la sanction se produit tôt dans l'épisode de chômage, elle réduit considérablement le risque de devenir chômeur de longue durée. Même si la sanction réduit faiblement le montant de l'allocation (au maximum de 20 %), elle semble avoir un effet considérable sur le taux de retour à l'emploi. En revanche, l'étude ne dit rien sur le type de l'emploi trouvé, ni sur sa durée, ni sur les risques de retour au chômage.

Une autre étude, de Abbring, van den Berg et van Ours (2000), estime l'effet des sanctions sur le taux de retour à l'emploi des chômeurs relevant du régime d'assurance. Dans deux secteurs, celui des « industries métallurgiques et électrotechniques » et celui des « banques, assurances, commerces de gros et autres services commerciaux », le taux de sortie du chômage augmente significativement après imposition de la sanction. Dans le cas des hommes, le taux de sortie augmente de 61 % pour ceux travaillant dans les industries métallurgiques, et de 36 % pour ceux travaillant dans les banques et assurances. Dans le cas des femmes, les effets sont plus forts encore : augmentation de 98 % pour les salariées des industries métallurgiques, et de 85 % pour celles travaillant dans les banques et assurances. Ces résultats sont donc proches de ceux trouvés par van den Berg, van der Klaauw et van Ours (2004) sur le champ des bénéficiaires de minima sociaux.

## ANNEXE III

### L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

#### INTRODUCTION

Dans le traitement du chômage, on peut distinguer trois grandes fonctions. Le versement de revenus de remplacement aux personnes privées d'emploi a fait l'objet de l'annexe II. L'intermédiation qui permet de mettre en relation un offreur d'emploi et un demandeur, est une fonction importante qui ne sera évoquée dans ce rapport que dans la mesure où elle interfère avec la troisième fonction, l'accompagnement des personnes vers le retour à l'emploi, objet de la présente annexe.

En ce qui concerne l'intermédiation, elle peut se limiter à collecter les offres d'emploi et à permettre l'accès à cette information des différents publics intéressés (ce peut être des chômeurs ou des personnes en emploi) par tout moyen, notamment désormais l'Internet. Ce service est particulièrement important aussi bien pour les employeurs que pour les personnes à la recherche d'un emploi. Lorsque l'intermédiation se limite à cela, elle ne participe pas de l'accompagnement. Bien souvent, cependant, un rôle plus actif est tenu : sélectionner, pour une entreprise, les demandeurs d'emploi qui semblent *a priori* les plus susceptibles de répondre aux caractéristiques de l'emploi offert (c'est toujours le cas lorsque l'entreprise ne publie pas ses coordonnées dans l'offre), aider le demandeur d'emploi à repérer les offres qui correspondent le mieux à ses souhaits ou à ses caractéristiques. Cette fonction d'intermédiation active est, en volume, très importante. L'ANPE, dans ses indicateurs de gestion, estime à environ 15 millions de telles mises en relation à l'occasion des entretiens menés dans l'année par ses conseillers avec les demandeurs d'emploi. Il s'agit alors d'une des premières composantes, essentielle, de l'accompagnement.

Par accompagnement, on entend surtout le fait d'améliorer les capacités d'un demandeur d'emploi à retrouver un poste de travail et ceci peut aller dans diverses directions :

- l'aide fournie au demandeur pour mieux démarcher les entreprises susceptibles d'embaucher : connaissance des entreprises du bassin d'emploi, informations sur les métiers, amélioration des capacités de contact (réaliser un CV, une lettre de candidature, un entretien d'embauche, etc.) ;
- l'aide fournie pour définir ou redéfinir un projet professionnel ;
- l'aide fournie pour améliorer les capacités et compétences professionnelles (dont la formation) ;
- enfin, l'aide apportée aux employeurs pour l'embauche de demandeurs d'emploi (en général de longue durée), les contrats aidés. Il ne faut pas, en effet, considérer qu'un chômeur embauché sur un contrat aidé a retrouvé de pleines capacités face au marché de l'emploi, puisqu'il faut subventionner cet emploi. Les contrats n'ont abouti, de manière pleinement positive, que si leur bénéficiaire demeure à leur issue chez l'employeur ou retrouve un autre emploi.

Dans l'emploi du terme accompagnement, il y a, de plus, une autre dimension que la fourniture d'une ou plusieurs modalités d'aides énumérées ci-dessus.

Implicitement le terme d'accompagnement renvoie à l'idée d'un suivi par une institution (voire par une personne précise, on parle alors de *référent*) d'un demandeur d'emploi tout au long de son épisode de chômage, et, donc, à l'idée de l'organisation d'un parcours. Il faut alors distinguer l'accompagnement comme processus d'ensemble, des outils mobilisés à tel ou tel moment. C'est ainsi que sera organisé le texte qui suit.

Dans la logique du rapport, on devrait analyser les éléments concernant les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et celui (concernant parfois les mêmes personnes) des allocataires de minima sociaux (RMI). On traite peu ici de ce dernier point pour se concentrer sur le processus d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans les modalités mises en oeuvre durant la période 2001-2004 (en évoquant, sans plus, les inflexions apportées en 2005).

Sur ces différents sujets, le texte ci-après vise à décrire les solutions retenues en France, à les comparer, lorsque cela a été possible, aux expériences de cinq pays européens, enfin à fournir les éléments d'évaluation disponibles.

### I. L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DE 2001

Le système a été mis en place en juillet 2001 à la suite de la convention UNEDIC de janvier 2001 et du développement du nouveau programme de l'ANPE « programme d'action personnalisé pour un nouveau départ » (PAP-ND).

Il s'inscrit dans une tendance, générale en Europe, à une politique d'emploi plus active, très tôt privilégiée en Suède (dès la fin des années 1940, selon Barbier et Sylla, 2004), prônée à partir de 1994 par l'OCDE (étude OCDE sur l'emploi) et affirmée par les pays de l'Union comme stratégie prioritaire des politiques d'emploi en Europe au sommet de Luxembourg. D'un autre côté, ce système s'oriente vers une individualisation croissante des services offerts aux demandeurs d'emploi, évolution que partagent aussi nos voisins européens (Joly, 2005).

#### 1. Les principes

##### *Accompagnement de tous les demandeurs d'emploi*

Le programme s'adresse à tous les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, que ceux-ci soient indemnisés ou non<sup>1</sup>. Les pouvoirs publics, responsables en dernière instance du traitement du chômage, ont rappelé que l'approche et les modalités de l'accompagnement des chômeurs ne devaient pas être différenciées selon ce critère d'indemnisation. L'ANPE est en charge d'organiser et de réaliser, pour l'essentiel, l'accompagnement. Ceci est respecté, à quelques nuances près, dans la mise en oeuvre des dispositifs.

Pour autant, l'accompagnement n'est pas uniforme : il doit tenir compte des caractéristiques personnelles du demandeur d'emploi et aussi de celles du marché local de l'emploi.

##### *Mise en oeuvre dès l'inscription*

Le choix a été fait d'engager le processus pour tout demandeur d'emploi dès son inscription. Le but étant, et c'est une des orientations des lignes directrices pour l'emploi européennes, traduites dans chaque pays par un plan national d'action pour l'emploi (PNAE), de chercher à éviter le chômage de longue durée.

---

(1) Pour les allocataires du RMI, le processus est plus complexe. Ils signent un contrat d'insertion avec le département. Ceux qui sont jugés suffisamment « proches de l'emploi » sont orientés normalement vers l'ANPE. Ils sont pris en charge dans deux circuits d'accompagnement dont la coordination n'est pas bien assurée. Certaines mesures d'aide à l'emploi sont dédiées aux bénéficiaires de minima sociaux (partie II ci-après), et ils peuvent être accompagnés par des structures d'intermédiation spécifiques, les associations d'insertion.

Intervenir dès l'inscription devrait permettre de détecter les difficultés personnelles de chacun, mieux que de partir de catégories déterminées sur des critères *a priori* (âge, niveau de formation, etc.) ou d'attendre pour engager des actions individualisées que l'épisode de chômage ne se prolonge. Mais ceci engendre un volume important de prises en charge alors que nombre de demandeurs d'emploi retrouvent rapidement un emploi de manière autonome.

### **Quels principes chez nos voisins ?**

Si la tendance à un suivi plus individuel des demandeurs d'emploi et à une importance croissante d'une politique d'emploi plus active est générale en Europe, elle n'a pas pris la même forme dans tous les pays.

Ainsi, le Royaume-Uni privilégie la mise au travail et consacre des moyens très importants à la fonction d'information et d'intermédiation du service public de l'emploi (SPE), et relativement moins à l'intervention active sur le marché du travail (encadré). Les programmes sont concentrés sur des populations ciblées de demandeurs d'emploi, les emplois subventionnés occupent une place réduite, et la formation subventionnée des chômeurs n'est pas très développée.

#### **L'accompagnement au Royaume-Uni**

Tout d'abord, l'accompagnement des demandeurs d'emploi concerne les personnes indemnisées, que ce soit au titre de l'allocation chômage ou de la garantie de ressources (voir annexe II) mais ne concerne qu'elles. Or, en comparaison de la France ou des Pays-Bas par exemple, pays qui offrent une aide au retour à l'emploi à tous les demandeurs, la proportion de chômeurs au sens du BIT recevant une forme ou l'autre d'indemnité est particulièrement faible au Royaume-Uni. Pour la majorité des demandeurs d'emploi, ceux qui ne font pas partie des cibles prioritaires de la politique de l'emploi, le SPE britannique intervient seulement comme vecteur d'information sur les offres d'emploi, offreur de services d'aide à la recherche d'emploi en libre accès (bornes Internet, brochures, sous une forme proche du libre accès ANPE). De plus, pour les demandeurs d'emploi indemnisés, l'intensité de recherche d'emploi est stimulée et contrôlée, lors d'entretiens courts (dix minutes), deux fois par mois.

Le SPE britannique propose aussi un accompagnement plus intensif, mais uniquement pour des populations prioritaires définies *a priori* par leur âge, leur situation de famille, l'allocation dont ils bénéficient, le temps déjà passé au chômage dans le cadre des programmes « *New Deal for* »<sup>2</sup>. Dans certaines zones prédéfinies pour leur risque de chômage particulièrement élevé (*Employment Zones*), l'accompagnement des chômeurs de longue durée est confié, pendant au maximum sept mois, à des sociétés privées spécialisées en lieu et place du programme *New Deal*<sup>3</sup>. Dans les *Jobcentre* comme chez les prestataires externes, le suivi de la personne est assuré par un référent unique, qui centre son action sur les besoins de la personne. Il s'agit surtout de trouver un poste de travail et des conditions adaptées (de garde d'enfants dans le cas des parents isolés, par exemple).

Au total, le système britannique de service aux demandeurs d'emploi combine un suivi rapproché des demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une allocation et un accompagnement lourd de groupes jugés prioritaires.

(2) Les *New Deal* concernent les chômeurs de longue durée (au chômage depuis plus de 6 mois s'ils ont moins de 25 ans, depuis plus d'un an s'ils sont âgés de 25 ans et plus), les parents isolés, les conjoints des chômeurs, les personnes handicapées, les plus de 50 ans. Ils sont obligatoires pour la première catégorie. A noter toutefois que cette segmentation fine par public est actuellement remise en question. Pour les futurs programmes, l'orientation est toujours de concentrer les moyens sur les chômeurs de longue durée, mais sans définir de sous-groupes cibles *a priori*.

(3) Dans les *Employment Zones*, les parents isolés peuvent aussi être accompagnés par un prestataire privé en lieu et place du *New Deal*, mais seulement s'ils en font la demande.

Aux Pays-Bas, tous les demandeurs d'emploi sont traités ; ils sont accompagnés plus ou moins précocement et intensément en fonction de leurs caractéristiques individuelles (individualisation), mais les formes de l'accompagnement dépendent également de l'allocation qu'ils reçoivent. Ainsi, toutes les personnes sans emploi sont reçues en première instance par les centres pour l'emploi et les revenus (CWI). Dans un premier temps, les personnes présumées autonomes dans leur recherche d'emploi et qui n'ont pas besoin, *a priori*, d'un accompagnement, sont isolées -via un profilage réalisé par les CWI-. Dans un second temps, les parcours d'accompagnement des autres personnes sont répartis entre les instances qui versent les allocations. Les personnes ne recevant aucune allocation sont traitées par les communes, comme les allocataires de la garantie de ressources.

Les pays scandinaves (Suède, Danemark) et l'Allemagne ne se distinguent pas nettement de la France quant aux grands principes généraux de l'accompagnement.

### 2. Le déroulement

L'inscription comme demandeur d'emploi se fait par rendez-vous à l'ASSEDIC. À cette occasion, ses droits éventuels à indemnisation sont examinés et si indemnisation il y a, le demandeur d'emploi signe avec l'ASSEDIC un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), rappelant les engagements qu'il prend (voir annexe II) et ceux pris par l'ASSEDIC de l'aider au retour à l'emploi, aide se déroulant dans le cadre d'un projet d'action personnalisé (le PAP) mis en œuvre par l'ANPE. Durant l'entretien au site d'accueil ASSEDIC, le demandeur d'emploi, qu'il soit ou non indemnisé, reçoit un questionnaire destiné à préparer son premier entretien professionnel avec un conseiller ANPE, portant sur sa formation, son expérience et son projet professionnel, les démarches qu'il a entreprises pour trouver un emploi et les obstacles éventuels qu'il rencontre dans cette recherche. Le demandeur dispose d'un mois pour se rendre à ce premier entretien à l'ANPE.

Toutefois, lorsque le demandeur d'emploi possède une expérience dans un métier jugé en tension sur le marché du travail local, dans certaines ASSEDIC, un rendez-vous plus rapide est pris avec l'agence locale pour l'emploi dès l'inscription.

#### *Le projet d'action personnalisé*

L'entretien initial avec un conseiller ANPE permet d'établir le profil professionnel du demandeur d'emploi, d'estimer son degré d'autonomie dans sa recherche et de discerner les facteurs qui pourraient freiner son retour à l'emploi. Le demandeur construit son objectif professionnel et détermine avec le conseiller un axe de travail prioritaire : recherche d'emploi autonome, acquisition de techniques de recherche d'emploi et sélection d'employeurs éventuels avec l'aide du conseiller, construction d'un projet professionnel avec ou sans étape de formation, appui social lorsque des problèmes de santé ou des problèmes sociaux entravent la recherche d'emploi. Le diagnostic établi, lors du premier entretien, permet de proposer sans attendre des actions adaptées à chaque cas individuel, et ainsi de mieux prévenir le chômage de longue durée. Les entretiens d'actualisation (notés dans ce qui suit PAP02, PAP03, selon leur rang) sont réalisés au minimum tous les six mois. Ils permettent de faire un bilan de la période écoulée et de définir en commun la suite du parcours.

### *Les niveaux de service*

L'offre de services proposée dans le cadre du PAP se décline en quatre niveaux adaptés aux besoins de la personne concernée. Le niveau de service offert à un demandeur d'emploi est réévalué au cours de chaque entretien d'actualisation. Cependant, chaque conseiller est amené à faire ces propositions dans le cadre d'un volume fixé à chaque agence locale pour respecter des contraintes budgétaires.

Le libre accès s'adresse aux demandeurs qui n'ont pas de difficulté particulière. Il comprend des outils d'aide à la recherche d'emploi (des offres d'emploi consultables à l'affichage et sur Internet, l'accès au site anpe.fr, des bornes de rédaction de CV en libre-service, un téléphone, une photocopieuse) ; une documentation sur les entreprises, les métiers et les formations ; des brochures de conseil : 19 « guides pour agir » visent à améliorer l'efficacité de la recherche (exemples : « rédiger une lettre de motivation », « diffuser son CV sur Internet », « sélectionner des entreprises », « réussir un bon entretien » ...). A ce niveau de service, l'intermédiation entre demandeur d'emploi et entreprises se borne à une offre d'information, ainsi qu'à un suivi des démarches engagées par le demandeur lors des entretiens d'actualisation.

En revanche, pour les niveaux de services plus soutenus, l'appui individualisé, l'accompagnement renforcé ou l'accompagnement social, la mise en relation avec les employeurs potentiels est plus active.

Les demandeurs bénéficient également de prestations de services adaptées à leur cas, qui seront décrites plus en détail dans la deuxième partie de ce texte.

L'appui individualisé comprend une offre des prestations de courte durée (ateliers, évaluations) permettant d'améliorer l'efficacité de la recherche d'emploi ou de mettre en évidence les compétences du demandeur.

L'accompagnement renforcé vise à préciser le projet professionnel du demandeur ou à améliorer ses techniques de recherche d'emploi. Les prestations de service correspondantes offrent un suivi personnalisé de trois mois avec un référent unique.

L'accompagnement social concerne les demandeurs en difficulté ayant des obstacles préalables à leur retour à l'emploi (problèmes familiaux, psychologiques, de logement ...) qui nécessitent une prise en charge globale.

Enfin, à l'issue de l'entretien initial, il peut être proposé qu'un demandeur d'emploi soit pris en charge pour le déroulement de son PAP par un autre organisme.

En premier lieu, l'ANPE peut avoir recours à des *co-traitants* : l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) pour certains cadres (l'objectif était de 37 000 cadres demandeurs d'emploi 2004), les missions locales et les PAIO (permanences d'accueil, d'information et d'orientation) pour des jeunes peu qualifiés en situation sociale difficile (objectif, 103 000 en 2004), le réseau CAP-emploi pour des chômeurs handicapés (objectif, 58 000). Dans ce cas, le co-traitant assure l'ensemble de l'accompagnement d'un demandeur d'emploi, bien souvent en lui affectant un conseiller référent qui le suit, en adaptant le type d'accompagnement à ses propres pratiques ; le co-traitant actualise le PAP et en rend compte à l'agence.

En second lieu, en 2005, des expériences ont été conduites par l'UNEDIC avec le concours de l'ANPE. Des opérateurs spécialisés se voient confier en sous-traitance l'accompagnement, pendant neuf à dix mois, de demandeurs d'emplois indemnisés par le régime d'assurance chômage pour lesquels un risque de chômage de longue durée est décelé. Ces expériences ont été menées avec la société INGEUS<sup>4</sup>, à Lille et Rouen, avec des entreprises de travail temporaires (Adecco), et des cabinets de conseil en ressources humaines (BCI, Altédia) dans d'autres sites.

Enfin l'ANPE et l'APEC ont mené des actions communes d'accompagnement de demandeurs d'emploi cadres âgés dans deux sites.

Qu'il s'agisse des relations de co-traitance ou des expérimentations en cours, il serait important que des évaluations approfondies et menées de manière indépendante soient réalisées, de manière à comparer les résultats de méthodes d'accompagnement différentes de celles mises en œuvre par l'agence. Ce point est particulièrement important, dans la mesure où les orientations qui se dessinent avec la loi de cohésion sociale et le projet de convention entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC en cours de discussion donneraient plus d'importance à ce type de procédure.

### *Qualité du diagnostic*

Définir dès l'inscription comme demandeur d'emploi le type de difficultés de celui-ci et permettre de proposer très tôt un soutien à la recherche d'emploi adapté à chaque cas particulier vise à éviter le chômage de longue durée. Dans cette optique, les orientations réalisées par les conseillers lors du premier entretien PAP, qui dure environ trente minutes, puis lors des entretiens suivants, revêtent une importance cruciale, puisqu'elles déterminent des groupes auxquels on propose une intensité croissante de service, selon l'existence et la nature présumées des obstacles pour retrouver un emploi.

Pourtant, les conseillers de l'ANPE n'ont pas d'outil opérationnel commun pour aborder cette étape. La procédure dite GAPP-demande (guide d'analyse à la proposition partagée), censée les appuyer, est lourde et peu utilisée (Mizrahi et Lévy, 2004, dans le cadre de l'évaluation du contrat de progrès ANPE 1999-2003 ; Rack, 2005). La décision d'orientation est, pour l'essentiel, laissée à la seule expertise personnelle du conseiller, même si les pratiques individuelles donnent lieu à des échanges au sein des équipes.

Le niveau moyen de services proposé aux demandeurs d'emploi augmente bien lorsque la durée du suivi s'allonge. En contrepartie, la part des demandeurs classés en libre accès baisse avec le temps passé au chômage, mais de façon modérée. Le libre accès concerne encore 36 % d'entre eux à partir du troisième entretien PAP, contre 42 % au premier entretien.

---

(4) L'accompagnement proposé, fortement personnalisé et intense, avec un entretien hebdomadaire, dure dix mois. La société INGEUS est d'origine australienne et est implantée au Royaume-Uni sous le nom de Work Directions. Les méthodes sont fortement inspirées des expériences australiennes, mais aussi des pratiques britanniques mentionnées dans l'encadré précédent.

Tableau 1 - Niveaux de services offerts selon la phase PAP (année 2004)

Phase PAP	PAP01 effectifs	PAP01 %	PAP02 effectifs	PAP02 %	PAP03 et suivants effectifs	PAP03 et suivants %
Libre accès	1 117 000	42	603 000	37	1 124 800	36
Appui individualisé	1 161 000	44	752 000	46,5	1 466 800	47
Accompagnement renforcé	354 000	13	247 500	15	478 900	15
Accompagnement social	15 000	1	21 800	1,5	76 800	2
Total	2 647 000	100	1 624 000	100	3 147 300	100

*Lire : lors des premiers entretiens PAP, 13 % des personnes reçues sont classées en accompagnement renforcé, c'est le cas de 15 % des personnes reçues pour un entretien d'actualisation PAP02, PAP03 et suivants.*

*Source : ANPE .*

Deux facteurs contribuent en effet à limiter la tendance à la baisse de la proportion des demandeurs d'emploi en libre accès. Lors d'un entretien d'actualisation, ceux qui ont suivi une prestation conséquente au semestre précédent peuvent être estimés en mesure de trouver un emploi par eux-mêmes, ce qui joue à la hausse de la proportion considérée. De plus, on peut penser que, les moyens de l'ANPE en prestations étant limités par son budget et certaines aides n'étant pas renouvelables, le conseiller n'a plus rien à proposer après un certain délai, ce qui tend à augmenter la fréquence des classements en libre accès.

Par exemple, parmi les personnes au chômage depuis 24 mois et ayant un cinquième entretien PAP, environ un tiers sont classés en libre accès lors du cinquième entretien PAP. Toutefois, seuls 5 % sont restés en libre accès depuis l'origine. Les autres sont à nouveau jugés autonomes dans leur recherche d'emploi après avoir bénéficié, auparavant, d'un service plus soutenu.

Les demandeurs orientés en libre accès lors de l'entretien initial sortent plus rapidement du chômage : ainsi, parmi les demandeurs d'emploi entrés au chômage en 2002, 36 % d'entre eux classés en libre service sortent durablement<sup>5</sup> du chômage avant la fin du septième mois, contre 26 % de ceux qui sont initialement orientés en accompagnement renforcé.

Toutefois, l'aiguillage initial n'anticipe pas suffisamment le chômage de longue durée. En effet, la moitié de ceux qui sont orientés en libre accès au premier entretien ne sont pas sortis durablement du chômage un an après.

De plus, la proportion de personnes orientées en libre-service lors de l'entretien initial représente toujours près de 40 % de ceux qui sont restés au chômage assez longtemps pour avoir connu un troisième, quatrième, cinquième ou sixième entretien PAP (Debauche et Jugnot, 2005a).

### *Utiliser un outil de profilage ?*

On peut alors se demander si des outils d'aide à la décision d'orientation seraient de nature à mieux détecter le risque de chômage prolongé, notamment lors du premier entretien.

---

(5) Pour plus de six mois.

Par ailleurs, comme on l'a indiqué, le premier entretien peut conduire à orienter le demandeur pour la réalisation de son PAP vers des opérateurs autres que l'ANPE. Le très grand nombre de premiers entretiens (2,6 millions en 2004) conduit à devoir concilier individualisation et traitement de masse.

L'anticipation des difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi réalisée par les conseillers ANPE, peut-elle être améliorée par le recours à des outils d'aide à la décision ? Certains pays utilisent, depuis plusieurs années, des outils statistiques permettant de regrouper les demandeurs d'emploi selon leur vitesse probable de reclassement. C'est notamment le cas des États-Unis, et de l'Australie (l'Observatoire de l'ANPE, 1999). Aux Pays-Bas (Herbillon, 2004), ces outils d'aide à la décision intègrent également le diagnostic personnel du conseiller (encadré).

Ces techniques permettent de mieux cerner le risque de rester longuement au chômage, mais aussi d'homogénéiser les pratiques de classement établies par les conseillers. L'usage de ces instruments permet aussi d'allouer à un prestataire un groupe de demandeurs plus homogène dans sa capacité de retour à l'emploi, et de limiter ainsi les pratiques d'« écrémage », visant pour le prestataire à sélectionner les demandeurs d'emploi les plus faciles à reclasser.

En 2005, des méthodes de ce type ont été introduites au Danemark, où elles sont utilisées par le SPE, qui suit les chômeurs indemnisés, mais pas encore par les communes, qui suivent les chômeurs relevant du régime de garantie de ressources. Dans ce dernier cas, des cahiers de consignes très précises sont utilisés pour aider le conseiller dans son choix, et ce sont des conseillers chevronnés qui assurent la première orientation du demandeur d'emploi. Un modèle de profilage statistique a également été introduit récemment en Allemagne. En revanche le Royaume-Uni s'y refuse. Cette réticence repose sur des raisons de principe, mais aussi sur un calcul économique, le chômage transitoire y étant important.

### **Les techniques de profilage aux Pays-Bas**

En Europe, c'est aux Pays-Bas que les pratiques de profilage outillé ont été les plus précoces, dès 1999. Lors d'un entretien d'orientation d'une demi-heure environ, un score de distance à l'emploi est établi pour chaque demandeur. Ce score est composé de trois éléments jugés équivalents : tout d'abord les données de formation, qualification et expérience professionnelle, puis les perspectives professionnelles du demandeur dans le contexte du marché du travail local, enfin les aptitudes personnelles (comportement, motivation, ...). Les deux premières dimensions sont évaluées à l'aide de données statistiques. Selon le résultat, les demandeurs sont classés en quatre groupes. Le groupe jugé le plus proche de l'emploi reçoit un service de type « libre accès », le groupe le plus éloigné est adressé à l'organisme gérant l'assurance chômage, s'il est indemnisé, ou à la commune, s'il relève de la garantie de ressources ou ne perçoit aucune forme d'indemnité, pour y être dirigé vers un accompagnement approprié. Les deux groupes médians font l'objet d'une nouvelle évaluation. Cette procédure permet d'estimer correctement la sortie du chômage dans 60 % des cas environ.

Le système néerlandais a cependant montré certaines limites et est actuellement en cours de réforme, dans le sens d'un allègement (la nouvelle version ne devrait distinguer que deux catégories de demandeurs d'emploi).

En France, l'UNEDIC a expérimenté un premier outil statistique de profilage qui s'appuie sur des arbres de décision. Selon leurs caractéristiques personnelles, celles de leur emploi antérieur, leur motif et catégorie d'inscription au chômage, leur lieu de domicile et le métier qu'ils recherchent, les demandeurs d'emploi sont classés en catégories d'accès probable à l'emploi en quatre, huit mois ou plus de huit mois. Ce résultat est confirmé (dans sept cas sur dix, dans le cadre de l'expérimentation menée à Lille, avec sous-traitance de l'accompagnement par la société INGEUS) ou infirmé par le conseiller de l'ANPE qui réalise le premier entretien PAP.

L'UNEDIC et l'ANPE travaillent conjointement pour élaborer un second outil de calcul de risque de chômage de longue durée permettant de retenir trois niveaux de risques : demandeurs d'emploi rapidement employables ; demandeurs d'emploi à risque modéré ; demandeurs d'emploi à risque fort de chômage de longue durée. Cet outil devrait être utilisé dès le début 2006 pour identifier des parcours différenciés pour les demandeurs d'emploi, selon ce même principe : classement dans les catégories lors de l'inscription à l'UNEDIC, confirmation ou non confirmation, et décision d'orientation et donc prescription d'un parcours lors du premier entretien professionnel dans l'Agence locale par le conseiller de l'ANPE.

Dans la mesure où l'usage de cet outil pourrait avoir une incidence durable sur les services proposés aux demandeurs d'emploi, il serait particulièrement important que l'outil soit évalué de manière détaillée par des experts externes aux organismes intéressés.

Au vu des expériences étrangères, il paraît important que l'outil statistique ne soit qu'un appui à la décision du conseiller, qui possède une expertise propre et des informations complémentaires. La pratique néerlandaise, comme la pratique danoise, montrent l'intérêt d'un outil interactif. Il est toutefois coûteux à mettre en œuvre, surtout si le commanditaire de l'accompagnement, peu confiant dans la méthode, réalise un deuxième diagnostic, comme cela semble se produire fréquemment aux Pays-Bas.

### *Simplifier l'entrée dans le processus*

L'inscription comme demandeur d'emploi, dans le cadre du processus défini en 2001, conduit le demandeur d'emploi à avoir deux entretiens rapprochés, l'un à l'ASSEDIC (inscription, calcul éventuel des droits à allocation et, alors, signature du PARE), l'autre à l'ANPE (établissement du projet d'action personnalisé et éventuellement aiguillage vers un co-traitant). Ce double entretien est une particularité française au regard des pays européens étudiés où, lorsque l'organisme chargé du versement de l'allocation est disjoint de celui organisant l'accompagnement, c'est ce dernier qui accueille, seul, le demandeur d'emploi et reçoit les éléments nécessaires au calcul des éventuelles allocations. Ce doublon entraîne des difficultés de diverses natures : multiplication des démarches pour le demandeur d'emploi, problèmes de transmission d'information entre ASSEDIC et agence locale de l'emploi, délais. Ces difficultés risquent d'être aggravées dans le cadre du projet de convention tripartite.

Le premier objectif est de raccourcir les délais entre le rendez-vous d'inscription à l'ASSEDIC et le premier entretien professionnel à l'agence locale pour l'emploi (établissement du PAP). On passerait d'un délai de 20 jours à 7 puis 5, mais ceci n'évite pas la double démarche.

Le problème le plus important demeure la mise en œuvre d'un outil de profilage. Le projet prévoit en effet que le profilage soit réalisé au site d'accueil ASSEDIC et non à l'agence pour l'emploi. Ceci interdit alors d'avoir un outil intégrant l'expertise personnelle comme c'est le cas aux Pays-Bas et dans les autres pays européens recourant au profilage.

Avec un outil purement statistique mis en œuvre à l'ASSEDIC suivi par une validation ou une invalidation lors de l'entretien professionnel à l'ALE, on s'oriente vers une procédure sans doute moins performante et de nature conflictuelle : le conseiller ayant à justifier ses décisions de reclassement.

Dans le cadre qui semble se dessiner, il y a un risque que l'entretien préalable au site d'accueil ASSEDIC se transforme en entretien professionnel et que le rôle d'orientation bascule de l'ANPE vers l'UNEDIC. Un second risque est que, si l'UNEDIC se voit reconnaître la possibilité (cf. projet de convention tripartite) de confier directement des demandeurs d'emplois indemnisés à des opérateurs réalisant l'ensemble de l'accompagnement elle le fasse sur la base du seul traitement qu'elle aura réalisé.

### 3. Des moyens accrus

Le dispositif initié en juillet 2001 présente des éléments de continuité avec la situation antérieure.

Le service personnalisé pour un nouveau départ pour l'emploi instituait déjà un accompagnement individuel des demandeurs, avec des formes de prestations analogues à celles offertes dans le cadre du PAP aujourd'hui. Mais cette procédure s'appliquait aux seuls chômeurs de longue durée et aux jeunes après six mois de chômage. De même, les jeunes demandeurs d'emploi de faible niveau scolaire avaient fait l'objet de programmes d'accompagnement individualisés (PAQUE, puis TRACE). L'engagement de l'UNEDIC dans l'aide au retour à l'emploi préexistait également dans le cadre, notamment, des conventions de conversion et des allocations de formation reclassement.

Le nouveau dispositif a, cependant, introduit un changement d'échelle important des actions d'aide au retour à l'emploi. Cette inflexion peut être mesurée de deux façons : tout d'abord en comparant le volume d'actions entreprises avant et après 2001, ensuite en comparant les dépenses françaises à celles des autres pays européens.

La mise en place du PARE et du PAP a correspondu à une hausse très sensible des moyens consacrés par l'ANPE, aussi bien aux fonctions d'intermédiation entre demandeurs d'emploi et entreprises qu'aux fonctions d'accompagnement des chômeurs (tableau 2).

Le nombre de prestations offertes a ainsi triplé de 2000 à 2004, et les effectifs de l'ANPE ont augmenté d'un peu plus de 25 %.

Tableau 2 - Budget et indicateurs d'activité de l'ANPE

	2000	2001	2002	2003	2004
Budget ANPE (millions d'euros)	1 205,8	1 448,8	1 780,4	1 847	1 924,3
Prestations externes (millions d'euros)	164,4	275,9	474,5	514,5	519,1
Prestations réalisées (milliers)	816,8	962,8	1 770,7	2424	2 719,5
Effectifs ANPE (équivalent temps plein)	16 990	17 223	2 1223	21 223	21 524
Effectifs ANPE (total)	18 234	21 156	22 965	22 945	23 220
Entretiens réalisés (milliers)	12 667	13 750	12 472	13 097	17 800
Visites en entreprises (milliers)	364,3	377,4	473,3	606,8	706,4
Offres d'emploi collectées (milliers)	3 262	3 107	3 031	2 990	3 170

Source : ANPE.

La montée en charge du nouveau système a eu tendance, dans un premier temps, à déplacer les préoccupations de l'ANPE vers la prise en charge des demandeurs d'emploi, au détriment du travail de prospection des offres auprès des entreprises (Rack, 2005). Depuis, grâce à des efforts d'organisation, les actions envers les entreprises ont été développées : les conseillers se sont organisés en « équipes professionnelles » spécialisées sur certains segments d'activité productive. Les services offerts aux entreprises (présélection de candidatures, aide à l'intégration du nouvel embauché) ont été intensifiés. En 2004, 3 170 000 offres d'emploi ont été collectées et les visites en entreprises de conseillers de l'ANPE (plus de 700 000) se sont accrues de 17 % dans l'année.

Ces démarches ont permis d'améliorer le rôle d'intermédiation de l'ANPE entre demandeurs d'emploi et employeurs.

Pour financer le développement de son activité, l'ANPE a bénéficié d'un accroissement de la dotation budgétaire de l'État, mais aussi d'un financement de l'UNEDIC. Celui-ci, qui fait l'objet d'une convention entre l'ANPE et l'UNEDIC, prend deux formes : d'une part, l'UNEDIC finance une augmentation des moyens de l'ANPE en personnel (et en dépenses liées, tels les locaux et l'informatique), d'autre part, elle rembourse à l'ANPE les dépenses engagées par celle-ci pour des prestations d'accompagnement bénéficiant à des demandeurs d'emploi indemnisés par le RAC.

Au total, 25,5 % des ressources de l'ANPE étaient financées par l'UNEDIC en 2004, dont 3 580 postes d'agents ANPE et 51 % des dépenses externes de prestations.

L'UNEDIC intervient aussi par des aides à la formation, des aides à la mobilité géographique et des aides à l'employeur destinées aux chômeurs indemnisés. En 2004, les aides de l'UNEDIC dans le cadre du PARE ont, hors versements à l'ANPE, atteint un montant total de 428,6 millions d'euros. Les dépenses de formation à destination des chômeurs indemnisés représentent 60 % de cet ensemble.

D'autre part, l'UNEDIC verse aussi des aides à l'embauche. La principale, l'aide dégressive à l'employeur (24 % du total des aides de l'UNEDIC dans le cadre du PARE 2004), finance, pour trois ans au maximum, une part dégressive du salaire, en cas d'embauche d'un chômeur inscrit depuis plus de 12 mois<sup>6</sup>. L'aide à la mobilité géographique, destinée à ceux qui acceptent un emploi éloigné de leur domicile, représente 7 % de l'ensemble.

Les moyens consacrés à cet aspect du traitement actif du chômage ont permis de combler une partie de l'écart, en termes de moyens, constaté avant la mise en œuvre du PARE et du PAP, en comparaison avec d'autres pays européens. Les moyens du SPE étaient en 2000 inférieurs à ceux de ses équivalents allemands, britanniques et suédois. Selon une étude de Bernard Brunhes Consultants (Chassard, Louis et Roggeman, 2001), il aurait fallu augmenter les effectifs du service public de l'emploi français de 30 % pour atteindre le ratio allemand d'effectif moyen par chômeur, de 80 % pour atteindre le ratio britannique, et les tripler pour atteindre le ratio suédois.

Ces chiffres sont bien sûr à prendre avec précaution, les domaines de compétences des SPE nationaux étant difficilement comparables ainsi que, dans une certaine mesure, les taux de chômage<sup>7</sup>.

Pour comparer la situation de la France à celle des pays voisins, on peut rapporter les dépenses de politique d'emploi à la richesse nationale ou considérer la dépense moyenne par chômeur. Le tableau 3 ci-après est construit selon la première optique. Il est établi à partir d'une base de données en cours d'élaboration par les services de l'Union Européenne visant à une harmonisation des données nationales. Les résultats (et leur interprétation) doivent encore être considérés comme provisoires.

Tableau 3 - **Dépenses de politique active et passive du marché du travail en 2003**  
% du PIB

	Belgique	Danemark	Allemagne <sup>a</sup>	France	Pays-Bas	Autriche	Suède	Royaume-Uni
Services aux clients <sup>b</sup>	0,03	0,21		0,15	0,09	0,06	0,09	0,23
Mesures actives <sup>c</sup>	1,01	1,53	0,95	0,82	0,95	0,46	1,04	0,16
<i>dont : formations</i>	<i>0,18</i>	<i>0,52</i>	<i>0,44</i>	<i>0,30</i>	<i>0,20</i>	<i>0,30</i>	<i>0,39</i>	<i>0,13</i>
Dépenses passives	2,51	2,68	2,28	1,74	1,80	1,37	1,22	0,34
<i>dont : indemnités chômage</i>	<i>2,06</i>	<i>1,91</i>	<i>2,24</i>	<i>1,64</i>	<i>1,80</i>	<i>1,12</i>	<i>1,22</i>	<i>0,34</i>
<i>préretraites</i>	<i>0,45</i>	<i>0,77</i>	<i>0,04</i>	<i>0,10</i>		<i>0,25</i>		
Total des dépenses	3,55	4,32		2,71	2,83	1,89	2,35	0,73

(a) Le montant des dépenses de services aux clients n'est pas disponible pour l'Allemagne.

(b) Les services aux clients comprennent l'accompagnement

(c) Les mesures actives comprennent la formation et les emplois subventionnés

Source : Eurostat, données 2003.

(6) Ou inscrit depuis plus de trois mois, s'il a plus de 50 ans.

(7) Par exemple, le fait qu'au Royaume-Uni, l'assurance chômage soit de courte durée (six mois avant de passer sous conditions de ressources) conduit nombre de personnes sans emploi à ne pas s'inscrire comme demandeur, et peut aussi conduire à ne pas se déclarer chômeur dans l'enquête sur les forces de travail.

Même si le montant des dépenses de services aux clients du SPE n'est pas évalué de façon complètement homogène dans l'ensemble des pays, les écarts sont suffisamment marqués pour qu'on puisse affirmer que le Royaume-Uni leur consacre beaucoup plus de moyens qu'aux autres mesures actives (formations et mesures d'aide à l'emploi). La Suède, le Danemark et les Pays-Bas ont fait le choix opposé.

La France est dans une position médiane, les dépenses d'information et de placement (services directs aux clients) sont conséquentes mais moindres qu'au Royaume-Uni ; les autres dépenses actives (formations et mesures d'aide à l'emploi) sont supérieures à la moyenne européenne, et notamment à celles du Royaume-Uni dans ce domaine. Elles restent cependant inférieures à celles des Pays-Bas, de la Suède et du Danemark, alors même que, par ailleurs, dans ces trois pays, le nombre de chômeurs est largement inférieur.

#### **4. Différenciation des parcours et égalité de traitement**

Un des principes retenus en France pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi est que celui-ci ne doit pas traiter, de manière différente, les demandeurs selon qu'ils sont ou non indemnisés par le régime d'assurance chômage. Pour autant, les parcours sont différenciés, certains demandeurs d'emploi étant pris en charge par des co-traitants avec lesquels l'ANPE passe des conventions (APEC, missions locales, réseau Cap-emploi) et, à l'avenir très probablement, par des entreprises privées. De plus, les niveaux de suivi et les prestations particulières doivent être définis pour s'adapter aux difficultés individuelles de chaque demandeur d'emploi. Égalité de traitement ne veut donc pas dire uniformité de traitement. Organiser, sous contrainte budgétaire, l'accompagnement, nécessite de bien définir les objectifs pour en mesurer l'efficacité. Et les objectifs peuvent être contradictoires. Par exemple, faire sortir le plus tôt possible les personnes recevant une allocation d'assurance chômage élevée est un objectif compréhensible pour l'équilibre financier des caisses d'assurance chômage. Mais ceci ne correspond pas à la mission que l'on peut donner au service public de l'emploi d'aider les catégories les plus en difficulté sur le marché de l'emploi, objectif figurant, par exemple, dans le contrat de progrès entre l'État et l'ANPE pour la période 1999-2003.

Le CERC n'a pas été en mesure d'examiner ces questions de manière détaillée ; il semble cependant qu'il faille prendre garde à plusieurs risques : risque que l'orientation des demandeurs d'emploi vers tel ou tel opérateur de l'accompagnement soit éclaté entre l'ANPE et l'UNEDIC, risque que les critères d'affectation renvoient au caractère indemnisé ou non (et, en la matière, le fait que l'UNEDIC rembourse des dépenses à l'ANPE au lieu d'apporter un financement sous forme de subvention crée explicitement des contingents). Enfin, les règles d'affectation doivent être suffisamment précises pour que l'opérateur ne pratique pas un « écrémage » des demandeurs d'emploi pris en charge.

Notons également que l'UNEDIC finançant des formations réservées aux chômeurs indemnisés, pouvant leur fournir des aides à la mobilité ou des aides à l'employeur, ceci conduit à une certaine différenciation de traitement entre demandeurs d'emploi selon le critère de l'indemnisation.

### 5. L'accompagnement : succession d'actions plus que parcours

Le principe du projet d'action personnalisé repose sur la définition de services adaptés à chaque demandeur d'emploi conduisant à des prestations spécifiques et sur l'actualisation du projet au vu de l'évolution de la situation si le chômage se prolonge. Ceci nécessite une organisation du suivi de chaque demandeur d'emploi au sein de l'agence locale de l'emploi.

En raison notamment de l'importance des volumes à traiter, des difficultés subsistent. Ce n'est pas le même agent qui est amené à rencontrer un demandeur d'emploi au cours des entretiens successifs. On est donc loin de la pratique d'un référent unique. Selon une étude qualitative menée sur six agences locales pour l'emploi (ALE) (Mizrahi et Lévy, 2004), les éléments d'appréciation qualitative ne sont pas toujours transmis d'un entretien à l'autre par les conseillers qui en ont la charge, et les conseillers préparent rarement, faute de temps, les entretiens.

Même si un conseiller reçoit les demandeurs d'emploi en entretien chaque mois à partir du quatrième mois de chômage, comme le prévoit le projet de convention tripartite, ces défauts de cohérence n'auront pas automatiquement disparus pour autant.

L'étude remarque que les échanges entre demandeur et conseiller portent plus sur les techniques de recherche d'emploi que sur le parcours du demandeur et son projet. Un autre élément de cette étude porte sur la qualité des entretiens. Ceux-ci doivent être l'occasion, pour le conseiller, de présenter au demandeur d'emploi des offres de postes, de proposer sa candidature aux entreprises et de le mettre ainsi en relation active avec des employeurs. Cette mise en relation active est beaucoup plus fréquente en 2004 qu'en 2001, mais la discussion porte, dans une minorité de cas, sur le secteur d'emploi du demandeur, faute de compétences spécifiques des conseillers. Si la situation s'est améliorée avec l'organisation des agences en équipes professionnelles, la taille de l'agence et la nature du tissu économique du bassin d'emploi conduisent parfois à un champ d'activité couvert par une équipe trop vaste pour que cette organisation soit opérationnelle (la spécialisation peut par exemple porter sur l'ensemble de l'industrie).

Cet ensemble de difficultés conduit à ce que l'on reste dans une succession d'actions plus que dans un suivi individualisé. L'évaluation des résultats des différentes prestations dont a bénéficié un demandeur d'emploi est rarement intégrée dans l'actualisation de sa situation. La difficulté est particulièrement nette pour les formations. De même, lorsqu'il est proposé à un chômeur (de longue durée) un contrat aidé, le fonctionnement même de l'agence tend à interrompre le suivi, alors qu'il serait bon qu'un suivi soit fait du déroulement et du débouché de ce contrat. Ces points seront examinés dans la seconde partie de la présente annexe ainsi que les améliorations décidées récemment.

#### **Les effets pervers des fonctions multiples du fichier des demandeurs d'emploi**

Le très grand nombre de demandeurs d'emploi pour lesquels doit être assuré un suivi (2,7 millions d'entrées au moins ayant donné lieu à un premier entretien professionnel, 1,6 million allant jusqu'à un second entretien, etc.) nécessite un système d'information performant, objectif particulièrement complexe d'autant plus que le fichier central des demandeurs d'emploi poursuit plusieurs finalités et est nourri par divers acteurs. Pour l'UNEDIC qui procède à l'inscription, le besoin premier est la gestion des droits à l'allocation notamment au travers des déclarations de situation mensuelle.

Pour l'agence de l'emploi, le fichier doit remplir trois objectifs différents : connaître en temps réel la disponibilité effective de chaque demandeur d'emploi pour avoir une fonction d'intermédiation efficace, suivre le devenir du demandeur pour assurer au mieux son accompagnement et enfin permettre d'établir les statistiques du chômage. Cette dernière fonction, très sensible pour l'opinion et les pouvoirs publics, conduit, et c'est cohérent avec les conditions pour être enregistré comme demandeur d'emploi (être disponible), à ranger dans des catégories spécifiques du fichier (catégories 4 et 5) les demandeurs d'emploi en formation ou ceux en contrats aidés en même temps que d'autres situations (comme celles de personnes en emploi, mais s'étant cependant inscrites comme à la recherche d'emploi). Leur suivi n'est pas un objet d'attention prioritaire. Cela n'aide pas à intégrer ces situations comme des éléments du parcours du demandeur. Les informations pertinentes qui permettraient d'assurer la transition des personnes en fin de formation ou d'emploi aidé vers un emploi ordinaire ne sont pas introduites.

L'ANPE n'a pas les moyens, ni les compétences, pour réaliser en interne toutes les prestations nécessaires aux demandeurs d'emploi. D'où une pratique de sous-traitance croissante. Deux modes sont *a priori* possibles pour la sous-traitance : confier la réalisation de certaines des prestations à divers opérateurs et garder la responsabilité du suivi d'ensemble de son projet ; ou bien, confier de manière durable l'accompagnement à un prestataire, un co-traitant actuellement (ou dans les expérimentations en cours mises en place par l'UNEDIC et L'ANPE, un sous-traitant).

C'est le premier mode qui est très majoritairement retenu en France (partie II de ce texte), contrairement à la pratique d'autres pays européens : Allemagne, Pays-Bas, Danemark (pour les demandeurs d'emplois relevant du régime d'assurance) et Royaume-Uni (dans les *Employment Zones*).

Le parcours des demandeurs est, nous semble-t-il, plus structuré dans les pays européens étudiés pour deux raisons différentes.

En premier lieu, le doublon des démarches du demandeur d'emploi (ASSEDIC et ALE) est évité car, d'une part les caisses d'assurances n'interviennent pas dans l'accompagnement et que, d'autre part, l'inscription, la remise des éléments nécessaires au calcul de l'allocation, le contrôle et l'accompagnement sont affectés à l'agence de l'emploi.

Les *Jobcentre Plus* britanniques accueillent les chômeurs indemnisés et les allocataires de garanties de ressource ; ils assurent le versement de leur revenu de remplacement comme leur suivi et déclenchent les accompagnements ciblés sur uniquement des publics particuliers. En Suède et au Danemark, les formalités d'indemnisation sont déclenchées par l'inscription à l'agence pour l'emploi. Aux Pays-Bas, les centres pour l'emploi et les revenus (CWI) qui inscrivent les demandeurs d'emploi constituent les dossiers d'allocation chômage et d'aide sociale, tout en réalisant le profilage et l'orientation de tous les demandeurs d'emploi. En Allemagne, l'Agence fédérale du travail assure à la fois l'indemnisation des demandeurs bénéficiant de l'assurance chômage et l'accompagnement de tous les chômeurs. Par ailleurs, depuis la réforme Hartz IV pour les chômeurs de plus d'un an, les services de l'agence pour l'emploi sont rapprochés des services de l'emploi municipaux.

En second lieu, lorsque l'organisme responsable de l'accompagnement sous-traite une partie de son activité, c'est beaucoup plus souvent en confiant à un prestataire la responsabilité principale de l'accompagnement d'un certain nombre de demandeurs<sup>8</sup>. C'est notamment le cas aux Pays-Bas, en Allemagne, et dans le cadre des *Employment Zones* au Royaume-Uni.

### 6. Quel est l'effet global du PAP ?

Porter une appréciation globale sur l'effet des dispositifs mis en place à la suite de la convention UNEDIC et du développement du programme PAP-ND de l'ANPE est difficile et nécessite des approches variées. Il faut d'abord souligner que le recul manque souvent pour porter un jugement et que nombre de résultats disponibles portent sur une période de montée en charge du dispositif et des moyens. Par exemple, les effectifs de l'ANPE n'ont atteint qu'en 2003-2004 la cible retenue pour faire face aux nouvelles missions, ce qui a conduit à un effort considérable de recrutement et de formation. De plus, dans les premières années, l'agence a dû insérer dans ce nouveau programme non seulement tous les nouveaux entrants mais aussi les demandeurs d'emplois inscrits auparavant. Il faut prendre ceci en compte pour interpréter les résultats d'enquêtes ou d'études portant sur le début de période.

### Les changements de comportement

Le premier effet que l'on peut attendre du développement d'un programme d'accompagnement systématique des demandeurs d'emploi est un effet sur les comportements de ceux-ci comme des différents organismes qui concourent à cet accompagnement, de leurs personnels, enfin des différents acteurs politiques ou sociaux.

Du côté des acteurs politiques, il faut noter la faible attention portée à l'évaluation de cette innovation importante portant sur un sujet au centre de toutes les préoccupations, à savoir la lutte contre le chômage.

Fort peu de moyens ont été dégagés pour mener un programme d'évaluation spécifique, même si certains aspects ont été examinés dans la période post 2001. Deux rapports importants cependant, le rapport Marimbert (2004) (portant sur le rapprochement des services de l'emploi), le rapport de l'instance du conseil national de l'évaluation, présidée par D. Balmory, portant sur l'évaluation de la politique de l'emploi et du recours aux opérateurs externes. Les enquêtes, souvent qualitatives, qui ont été réalisées ont surtout été le fait des opérateurs (ANPE surtout) et de ce fait peu diffusées. Il y a certes eu une évaluation du contrat de progrès entre l'État et l'ANPE qui portait sur la période 1999-2003. Mais, ce contrat n'avait pas été actualisé pour tenir compte du changement introduit en 2001 et cette évaluation n'est pas une évaluation du nouveau dispositif. Il est d'ailleurs étonnant qu'un nouveau contrat de progrès n'ait pas été établi depuis lors.

De ce fait, les modifications importantes qu'a introduites le plan de cohésion sociale, notamment en mettant l'accent sur le rôle que devraient avoir les acteurs locaux dans l'animation des structures et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ont reposé sur assez peu d'évaluations au-delà des analyses citées précédemment. Il est surprenant de noter la faible place accordée au programme PARE/PAP dans les énoncés du plan de cohésion sociale.

---

(8) Pour un temps suffisamment long pour permettre de juger le service rendu par le prestataire en termes de retour à l'emploi, et d'en tenir compte dans le paiement de la prestation.

Concernant les institutions que sont l'UNEDIC et l'ANPE, il faut souligner le développement de la coordination<sup>9</sup> de leurs actions au niveau national et local en dépit des difficultés qui subsistent (annexe IV).

La perception qu'ont les demandeurs d'emploi du dispositif a fait l'objet d'une enquête réalisée par la DARES en septembre 2002<sup>10</sup>, cinq mois après leur deuxième entretien PAP (Klein et Pommier, 2003). Plus de la moitié des enquêtés perçoit l'entretien comme un soutien ou une source d'informations (38 % « pour m'aider » et 16 % « pour me renseigner »), alors que les autres le perçoivent moins positivement, soit comme un contrôle (22 %), soit comme un entretien purement administratif (18 %), soit comme un moyen de leur « trouver une occupation » (4 %).

Le premier point de vue est d'autant plus fréquent que le niveau de services offert est élevé. Un peu plus de la moitié des enquêtés déclare avoir changé de comportement à la suite de l'entretien, dans le sens d'une recherche plus active (ce peut être en raison de l'impression d'être mieux soutenu ou du vécu d'un suivi/contrôle plus resserré).

Malgré ces points positifs, il semble toutefois qu'un niveau de service intensif n'implique pas toujours la réalisation des actions. Sept enquêtés sur dix se sont vus proposer une action à l'issue de l'entretien, que ce soit une prestation d'accompagnement, une entrée en formation ou une mise en relation avec un employeur. Mais cette proposition n'a été suivie de réalisation que pour quatre enquêtés sur dix. En partie en raison des délais écoulés depuis la prescription de la prestation, les demandeurs n'étaient pas disponibles ou pas intéressés lorsqu'ils ont eu la possibilité de bénéficier de la prestation. Enfin, de nombreux enquêtés souhaiteraient un accompagnement plus important ou plus précoce, et un suivi de tous leurs entretiens par le même conseiller.

### *Quels effets sur le chômage ?*

La mesure de l'effet macro-économique net de la mise en œuvre du PARE et du PAP se heurte à deux types de difficultés. La première est liée au retournement de la conjoncture mi-2001. La mise en application du PARE et du PAP a coïncidé avec une phase de détérioration de l'activité économique et de ralentissement des recrutements.

Évaluer l'effet net du PAP suppose de le séparer de celui de la conjoncture, qui a poussé le chômage à la hausse. D'autant plus que cette hausse a touché de manière inégale les catégories de demandeurs d'emploi : le chômage des hommes a crû plus vite que celui des femmes, les métiers de l'industrie ont été plus touchés que ceux des services (Debauche et Jugnot, 2005b), les débutants plus que les actifs chevronnés (Fondeur et Minni, 2004). De plus, le coup de frein enregistré en parallèle sur les emplois aidés aurait amplifié encore la hausse du chômage (Leclair et Coquet, 2005).

---

(9) Par ailleurs, des séries d'indicateurs quantitatifs de moyens et de résultats sont régulièrement produits : les indicateurs de l'évaluation du contrat de progrès État-ANPE, les indicateurs de suivi du PARE. Ces indicateurs permettent de suivre la mise en œuvre du PAP, dans le cadre du PARE ou pour l'ensemble des demandeurs, mais pas d'en mesurer les effets nets.

(10) Il faut noter que cette enquête s'est déroulée dans la période de montée en charge du programme. Une deuxième vague d'enquête a eu lieu dix-huit mois après le PAP02. Les résultats seront disponibles prochainement.

La deuxième difficulté d'appréciation tient à la nature de la réforme, qui combine la généralisation d'un accompagnement individualisé et la suppression de la dégressivité de l'allocation chômage. Celle-ci, en retardant le retour à l'emploi des chômeurs les mieux indemnisés (annexe II), peut avoir joué en sens inverse de l'amélioration du suivi et de l'accompagnement.

Enfin, en matière de méthodes utilisables, le caractère général du programme pose un problème supplémentaire : il n'existe pas de « population témoin », de caractéristiques comparables aux bénéficiaires, n'ayant pas eu accès à la même date aux mêmes services, qui puisse servir à évaluer, par comparaison, le gain des bénéficiaires.

Seules deux études évaluent l'ensemble de la réforme de juillet 2001 (Crépon, Dejemeppe et Gurgand, 2003 ; Debauche et Jugnot, 2005b). Elles utilisent toutes les deux le fichier historique statistique de l'ANPE.

Crépon, Dejemeppe et Gurgand, (2003), comparent les taux de retour à l'emploi avant et après la mise en place de la réforme de juillet 2001.

L'estimation se fait en deux temps : les auteurs comparent d'abord les taux de retour à l'emploi, mois par mois, de juillet 1993 à mars 2003. Le taux de retour à l'emploi est corrigé des effets de structure de la population concernée au fil du temps. Dans un second temps, le taux de retour à l'emploi corrigé est estimé en fonction de l'évolution conjoncturelle et saisonnière. Les écarts constatés à partir de juillet 2001 pourraient être attribués à la mise en place du PARE et du PAP.

Aucun effet clair de la réforme ne se dégage pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Des analyses sur des sous-populations d'âge ou de diplôme homogènes ne donnent pas de résultats plus concluants.

Debauche et Jugnot (2005b) analysent le taux de sortie durable du chômage (par l'absence d'inscription comme demandeur d'emploi pour plus de six mois).

Ils estiment ce taux, avant l'introduction du PAP, de janvier 1996 à juin 2001, en fonction des caractéristiques personnelles des demandeurs d'emploi (sexe, âge, qualification, diplôme). L'effet de la taille des cohortes d'entrants au chômage est également prise en compte, dans la mesure où elle peut traduire un effet d'hétérogénéité des demandeurs d'emploi non observable dans le fichier utilisé. Les auteurs simulent ensuite les taux de sortie du chômage après la mise en place du PAP, en tenant compte des mouvements saisonniers et conjoncturels (ces derniers sont pris en compte au travers des créations nettes d'emploi marchand, du taux de chômage et du ratio de recours à l'intérim dans les embauches). Les écarts entre premières entrées au chômage, licenciements économiques et autres motifs d'entrée au chômage sont intégrés au modèle de simulation. Les sorties durables du chômage après l'introduction du PAP sont comparées aux simulations réalisées avec les paramètres estimés sur la période antérieure. L'écart entre les deux séries est attribuable à l'effet global de la mise en place du PAP.

Selon ces auteurs également, aucun effet net favorable à la sortie durable du chômage ne se dégage.

Au vu de ces travaux, il apparaît donc difficile de mettre en évidence, au travers des données statistiques disponibles, un effet sur le taux de sortie du chômage et sur la qualité de l'emploi retrouvé (que tente d'approcher le taux de sortie durable).

### II. UNE LARGE PALETTE D'INSTRUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT

La partie qui suit décrit plus en détail les formes d'accompagnement proposées aux demandeurs d'emploi : les prestations de service principalement offertes par l'ANPE, les formations qui leur sont destinées, enfin les contrats aidés.

Ces catégories sont séparées dans la pratique administrative ; elles ne sont pourtant pas exclusives. D'un côté, la frontière entre les prestations d'accompagnement, qui comportent l'amélioration des techniques de recherche d'emploi, et les prestations de formation, notamment les formations dites de développement personnel, est ténue. De même, certains contrats aidés incorporent une composante de formation. Après avoir présenté ces différents instruments, on considérera le développement de la sous-traitance qui est lié à leur extension.

#### 1. Les prestations d'accompagnement

Les prestations proposées aux demandeurs d'emploi par l'ANPE correspondent à des formes d'intervention d'intensité graduée, en phase avec les différents niveaux de service présentés dans la partie I. Afin de mieux s'adapter à la situation personnelle du demandeur concerné, les prestations offertes sont variées et modulables.

Les éléments accessibles en libre service ont été évoqués précédemment ; on détaille ici les prestations (hors formation) correspondant aux trois autres niveaux de services. Ce classement est cependant un peu conventionnel dans la pratique puisqu'un demandeur d'emploi peut, durant une phase où il est classé dans un niveau, bénéficier de prestations d'un autre.

- Les prestations d'« appui individualisé » sont généralement courtes : il en existe de deux types :

- Les évaluations (284 000 bénéficiaires en 2004) visent à vérifier ou à mettre en valeur les compétences du demandeur d'emploi. Elles comprennent les évaluations des compétences et des capacités professionnelles (ECCP, 145 000 en 2004), les évaluations en milieu de travail, préalables ou non à l'embauche (EMT, 75 000), les évaluations préalables à la création ou à la reprise d'entreprises (39 000), enfin les évaluations par la méthode de simulation dite des habiletés, qui permettent de vérifier les compétences des demandeurs en simulant les situations concrètes de travail.

#### L'évaluation par la méthode des habiletés

Cette méthode est utilisée pour pré-sélectionner les candidats, pour un volume d'embauches important et des postes à faible contenu technique, mais demandant des compétences gestionnaires, relationnelles ou une habileté manuelle spécifique. Elle est utilisée dans la grande distribution, la logistique, les centres d'appels, mais aussi par des équipementiers automobiles. Elle a concerné, en 2004, 27 000 candidats. Même si cette prestation représente un faible volume, elle présente l'intérêt de révéler les compétences de personnes peu diplômées et de permettre le recrutement de certaines d'entre elles.

- Les ateliers thématiques (1 396 000 en 2004) permettent un appui ciblé à la recherche d'emploi et durent une demi-journée.

- Les prestations d'« accompagnement renforcé » peuvent être regroupées en trois types d'action.

1. Les bilans de compétence approfondis (BCA, 153 000 en 2004) durent 20 heures. Ils aident des personnes expérimentées à définir un projet de reconversion. Ils peuvent être spécialisés par niveau de public.

2. Les prestations d'accompagnement vers l'emploi (objectif emploi individuel ou en groupe, club de recherche d'emploi, cercles de recherche d'emploi, marketing emploi, du diplôme à l'emploi, prestation d'accompagnement dans l'emploi, accompagnement spécifique proposé par la Région, au total 528 000 prestations en 2004) assistent le demandeur dans sa recherche.

3. Les prestations d'accompagnement au projet (module d'orientation approfondie, objectifs projet individuel ou en groupe, 336 000 prestations en 2004) permettent d'aider ceux qui ne savent pas vers quel métier s'orienter ou veulent se reconverter à définir un projet et des compétences à acquérir.

Les actions de types 2 et 3 se déroulent sur une durée de trois mois pendant lesquels chaque demandeur d'emploi est accompagné par un référent. Les prestations d'accompagnement renforcé peuvent être destinées à un public ciblé (les jeunes diplômés, les cadres, les personnes de faible niveau scolaire) ou viser des segments d'emploi précis (la restauration, la logistique, la santé, les services aux personnes, ...). Elles peuvent être individuelles ou s'adresser à des groupes.

- Les prestations d'accompagnement social s'adressent à ceux dont les problèmes sociaux (logement, santé, ...) constituent un obstacle préalable au retour à l'emploi.

Ces prestations sont fournies par des opérateurs spécialisés : associations support d'un plan d'insertion par l'économique (PLIE), associations d'insertion par l'économique, entreprises d'insertion, prestataires d'appui social individualisé. Elles concernent une faible proportion des demandeurs (moins de 1 %).

Les prestations les plus fréquemment offertes sont les ateliers (52 % de l'ensemble des prestations hors accompagnement social, pour un coût moyen de 33 € si la prestation est réalisée par l'ANPE, de 42 € si elle est confiée à un prestataire externe), puis les accompagnements à la recherche d'emploi (20 % du total) et les accompagnements au projet (12 % du total). En moyenne, les prestations d'accompagnement ont un coût de 706 € si elles sont sous-traitées et de 317 € lorsqu'elles sont effectuées par l'ANPE. Les évaluations représentent 10 % du total des prestations et coûtent en moyenne 226 €. Les bilans de compétences approfondis, 6 % du volume total des prestations, ont le coût le plus élevé (en moyenne 883 € en 2003).

### Qui bénéficie de quoi ?

L'examen de la répartition par type de publics permet de s'interroger sur les objectifs poursuivis et notamment de voir si l'aide est apportée à ceux qui en ont le plus besoin.

En termes de classement en niveau de service deux études (Fougère, Kamionka et Prieto, 2002 ; Debauche et Jugnot, 2005a) abordent le sujet : selon elles, l'accompagnement soutenu s'adresse à ceux qui en ont le plus besoin<sup>11</sup>. Par exemple, les femmes, surreprésentées parmi les demandeurs d'emploi, en bénéficient davantage, de même que les moins qualifiés, les moins diplômés, les demandeurs à la recherche d'un premier emploi.

En termes de prestations délivrées, deux travaux apportent également un éclairage : une exploitation des prestations reçues en 2004 (Gratadour, 2005) et l'étude sur l'efficacité de certains groupes de prestations (Crépon, Dejemeppe et Gurgand, 2005a et b. Voir *infra*).

(11) À noter que la première étude porte sur les allocataires du régime d'assurances chômage, la seconde sur l'ensemble des demandeurs d'emploi.

### Les bénéficiaires de prestations en 2004

Parmi les bénéficiaires de prestations en 2004, les femmes sont surreprésentées<sup>12</sup> (55 % des prestations vont à des femmes alors qu'elles ne représentent qu'un peu moins de 52% des demandeurs d'emploi). Les femmes sont nettement plus présentes parmi les bénéficiaires d'objectif projet en groupe (65 %), de bilans de compétences approfondis (61 %), d'évaluations en milieu de travail (EMT) ou de compétences et capacités professionnelles (ECCP), autour de 60 % dans les deux cas. Les hommes, en revanche, sont majoritaires dans les pré-recrutements par simulation (52 %) ou les évaluations préalables à la création ou à la reprise d'entreprise (62 %).

Par âge, les prestations sont relativement plus concentrées sur les demandeurs de 30 à 50 ans (ils sont 52 % parmi les bénéficiaires de prestations en 2004 et 47 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi). Les jeunes de moins de 25 ans reçoivent relativement moins souvent des prestations, sauf pour les prestations d'accompagnement renforcé, hors bilan de compétence approfondi. Les demandeurs âgés de 50 ans et plus bénéficient, eux aussi, relativement moins de prestations dans l'ensemble. C'est notamment le cas pour les bilans de compétences approfondis et les évaluations ; en revanche, ils se voient surtout proposer, relativement, des prestations d'accompagnement à l'emploi et d'ateliers moins coûteuses.

Les ouvriers sont moins présents parmi les bénéficiaires de prestations que parmi l'ensemble des chômeurs, les employés davantage, les cadres et agents de maîtrise de la même façon.

Au niveau des prestations prises une à une, il apparaît que certains groupes reçoivent, relativement à leur importance dans les demandeurs d'emploi, plus fréquemment des prestations spécifiques. Il en est ainsi pour les ouvriers non qualifiés avec les évaluations en milieu de travail et les simulations par la méthode des habiletés pour les employés non qualifiés, avec les objectifs projet, pour les cadres avec les bilans de compétences approfondies.

Ceux dont le niveau scolaire est le plus faible sont nettement surreprésentés parmi les bénéficiaires de prestations d'accompagnement.

Les bénéficiaires du RMI bénéficient bien d'un accompagnement plus intense que la moyenne des demandeurs d'emploi, y compris en termes de prestations réalisées. De même, plus l'ancienneté de chômage augmente, plus l'obtention de prestations est intense, avec une inflexion assez nette à partir d'un an de chômage, où l'accès à des ateliers, mais aussi à des accompagnements renforcés vers l'emploi s'intensifie.

Au total, la distribution de prestations a tendance à bénéficier plus souvent à certaines catégories dont l'accès à l'emploi est difficile (les moins diplômés, les bénéficiaires du RMI, les chômeurs de longue durée). Ce n'est pas le cas pour d'autres (les plus jeunes et les plus âgés, les ouvriers).

### *Quelle efficacité des prestations ?*

L'efficacité des prestations de services de l'ANPE sur le retour à l'emploi a fait l'objet de deux études. La première (Fougère, Kamionka et Prieto, 2002) considère les offres de service, la seconde (Crépon, Dejemeppe et Gurgand, 2005a et b) s'intéresse à l'effet de quatre groupes de prestations. Les deux études discutent aussi de l'allocation des niveaux de services et des prestations.

Fougère, Kamionka et Prieto (2002) utilisent le fichier national des ASSEDIC. Dans le stock des demandeurs indemnisés présents en juillet 2001, les auteurs comparent ceux qui ont bénéficié d'une offre de services dans le cadre du PARE à ceux qui sont restés dans le dispositif antérieur.

(12) Les résultats concernant l'allocation des prestations en 2004 sont préliminaires : il s'agit, pour l'instant, d'une simple comparaison entre la répartition selon chaque caractéristique de la population des bénéficiaires et de celle des demandeurs d'emploi ; ce n'est pas l'estimation de l'effet propre d'un des critères sur la probabilité d'accéder à une prestation.

Ceux qui ont reçu une offre de services PAP sont restés plus longtemps au chômage, mais la comparaison avec ceux qui n'en ont pas bénéficié est biaisée : le choix du PARE n'est pas aléatoire, et d'autre part la structure des deux populations n'est pas comparable. Dans une deuxième phase, les auteurs estiment les chances de recevoir une offre de services de type appui individualisé ou accompagnement renforcé plutôt que d'être en libre accès. Ils estiment ensuite l'effet du service proposé sur le retour à l'emploi, en supposant que les deux processus ne sont pas indépendants. Plus le niveau de service proposé est intense, plus le taux de retour à l'emploi est élevé.

En revanche, le niveau de service n'a pas d'incidence sur le statut de l'emploi retrouvé, CDI ou à durée limitée. Ceux qui bénéficient d'un service plus soutenu n'accèdent pas à des emplois de statut plus fragile.

Crépon, Dejemeppe et Gurgand (2005b) évaluent l'effet de certaines prestations. Ils utilisent le fichier historique statistique de l'ANPE, enrichi des informations sur les prestations. Ils étudient l'effet des quatre gammes de prestations les plus coûteuses (évaluations, bilans de compétences approfondis, objectif emploi, objectif projet), non seulement sur les chances de retour à l'emploi, mais aussi sur le caractère durable des emplois retrouvés. Les ateliers ne sont pas analysés dans cette étude et assimilés au libre service.

Les auteurs identifient l'effet des prestations sur la durée de retour à l'emploi, une fois que la prestation est reçue, et sur la probabilité de retour au chômage, une fois l'emploi retrouvé. Cette dernière probabilité est une certaine mesure de la stabilité de l'emploi retrouvé.

Les auteurs tiennent compte des caractéristiques des demandeurs d'emploi figurant dans le fichier (caractéristiques observées telles que le sexe, l'âge, le niveau de formation, la perception d'une allocation, etc.), mais la méthode utilisée permet aussi de tenir compte de l'effet de variables inobservables (non présentes dans le fichier, qui peuvent être la motivation, les traits comportementaux, etc. qui font qu'à caractéristiques observables données, certains se voient offrir une prestation donnée, et d'autres non). Les bénéficiaires de prestations ont des caractéristiques observées ou non qui sont défavorables à la sortie du chômage et à la stabilité de l'emploi retrouvé. Il semble donc bien que les prestations soient bien allouées à des personnes ayant besoin d'appui.

L'effet le plus net des prestations est de protéger du chômage récurrent. En effet, les quatre prestations étudiées font baisser sensiblement le risque de retomber au chômage après avoir retrouvé un emploi.

Seules les prestations d'objectif emploi accélèrent notablement la sortie du chômage, les prestations d'évaluation n'ayant pas d'effet sur la durée de retour à l'emploi.

Dans la formulation où l'effet des prestations varie avec le temps et les caractéristiques des bénéficiaires, les prestations de bilan de compétences et d'objectif projet diffèrent, dans un premier temps, la sortie du chômage, puis l'accélèrent au bout de trois mois.

Ce résultat peut révéler un « effet de rétention », correspondant à la durée du programme pour l'objectif projet, où les demandeurs d'emploi ne sont pas encore disponibles pour chercher un emploi.

Au niveau individuel, les prestations ont donc un effet sensible, permettant surtout l'accès à des emplois plus durables.

Une des limites de ces études, qu'il s'agisse de l'effet des niveaux de services ou des effets de certaines prestations, tient au fait que, durant un épisode de chômage, un demandeur d'emploi peut ne pas être classé dans un seul niveau de service ou recevoir une seule prestation. Dans l'étude sur l'efficacité des prestations, par exemple, on s'intéresse à la durée du chômage d'un demandeur d'emploi après qu'il ait débuté l'une des prestations analysées. Mais on ne peut tenir compte du moment où il la reçoit et des éventuelles prestations légères dont il a éventuellement bénéficié auparavant, mais ceci a probablement un effet faible sur le résultat.

### 2. La formation

En 2002, environ 650 000 demandeurs d'emploi ont suivi un stage de formation<sup>13</sup> (Fleuret et Zamora, 2004). Cette même année, le financement des formations à destination des demandeurs d'emploi atteignait quatre milliards d'euros. L'État était le financeur principal (pour 1,7 milliard d'euros) devant les Régions et les ASSEDIC, qui contribuaient pour 1,1 milliard chacun<sup>14</sup>.

Depuis 1993, les effectifs de chômeurs en formation ont baissé. Cette tendance à limiter, ces dernières années, le poids de la formation dans l'ensemble des aides au retour à l'emploi se retrouve dans d'autres pays européens où pourtant la formation occupe une place prépondérante : le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et l'Allemagne.

Dans les arbitrages relatifs aux politiques d'aide à l'emploi, trois types d'action sont, de fait, en concurrence : l'allègement du coût du travail, par exemple sur les bas salaires, le développement de contrats aidés (qui, au demeurant, peuvent comporter une part plus ou moins élevée et plus ou moins explicite de formation), la formation.

Peu d'évaluations existent permettant d'éclairer cet arbitrage, d'autant que la mesure de l'efficacité doit tenir compte non seulement de l'effet immédiat sur l'emploi, mais aussi des conséquences à plus long terme sur celui-ci comme sur d'autres paramètres, la formation, même professionnelle, ayant des effets sur les personnes allant au-delà de leur « employabilité ». Ce sujet a été évoqué dans le précédent rapport du CERC sur la sécurité de l'emploi (CERC, 2005).

En matière de formation des demandeurs d'emploi, il existe toute une gradation allant de formations longues, à visée qualifiante, à des formations plus courtes d'adaptation à un poste de travail et à un emploi précis. Entre ces deux pôles figurent de nombreuses autres prestations de formation dont certaines sont l'acquisition de savoir de base (alphabétisation, etc.) ou des prestations qui sont parfois proches des prestations d'accompagnement décrites plus haut. Peu d'information existe sur la répartition de ces différents types de formation ; les caractéristiques des organismes sont mal connues ainsi que leurs performances. Ceci tient notamment à la diversité des organismes financeurs.

En matière de formations qualifiantes des chômeurs, l'AFPA garde une place centrale : elle forme annuellement 100 000 demandeurs d'emploi, pour des formations à visée certifiante et propose aussi des parcours de validation des acquis de l'expérience.

---

(13) Ce nombre est estimé à partir de la nouvelle enquête Emploi de l'INSEE ; il recoupe l'ordre de grandeur que fournissent d'autres sources.

(14) En comptant le versement d'indemnités aux chômeurs en cours de formation.

Depuis 1999, elle assiste l'ANPE dans le cadre du « service intégré d'appui au projet professionnel » (S2) pour valider le besoin de formations qualifiantes ou « lourdes ». Les demandeurs d'emploi qui souhaitent s'engager dans une formation qualifiante ou à qui celle-ci est proposée par un conseiller de l'ANPE, sont envoyés à l'AFPA pour validation de ce besoin et des capacités du demandeur à suivre ce type de formation par les conseillers d'orientation professionnelle de l'AFPA. Dans un tiers des cas, environ, cet examen conduit à orienter le demandeur d'emploi vers une autre solution.

Cette procédure a été mise en œuvre pour 200 000 personnes en 2004.

En 2004 toujours, presque huit stagiaires sur dix formés par l'AFPA sont passés par cette étape (quasiment l'objectif du contrat de progrès 1999-2003, contre 40 % en 1999 ; Gélot et Gauter, 2005).

Même si ce dispositif s'est amélioré, il comporte deux sortes de limites. Une fois validé l'intérêt d'une formation qualifiante, la procédure de choix des organismes de formation semble se faire en orientant le demandeur en priorité vers les formations internes de l'AFPA, en tenant compte de contraintes de proximité, comme l'absence locale de la formation demandée à l'AFPA (et la faible mobilité géographique des chômeurs) ou la capacité d'accueil insuffisante. Ceci rend l'AFPA « juge et partie » (Comité d'évaluation du contrat de progrès AFPA/État 1999-2003, 2005). En second lieu, dans cette procédure, les délais qui s'écoulent entre la prescription d'une formation et sa réalisation sont souvent excessifs et peuvent décourager les demandeurs d'emploi.

Dans le domaine des formations visant un retour rapide à l'emploi, l'UNEDIC joue désormais un rôle important, la majeure partie des formations qu'elle finance étant orientée dans ce sens. En 2004, l'UNEDIC a dépensé près de 220 millions d'euros en aides à la formation dans le cadre du PARE, correspondant à 158 000 entrées en formation. Les ASSEDIC s'appuient, pour la définir, sur les besoins locaux en main-d'œuvre détectés par l'enquête « Besoins en main-d'œuvre » (BMO)<sup>15</sup>. Elles utilisent aussi l'expertise de leurs partenaires du service public de l'emploi, mobilisent les branches professionnelles et les entreprises locales pour formuler leur diagnostic. La détection des formations prioritaires peut mettre en jeu ou non un partenariat actif avec l'ANPE, le Conseil régional, la DRTEFP, les branches professionnelles, l'OPCAREG. La position de l'offre de formation des ASSEDIC par rapport à celle des autres financeurs, et en premier lieu, des Conseils Régionaux, varie selon les régions (Lefresne et Tuchsirer, 2004). Toutefois, les évolutions sont communes. Pour une part fortement croissante depuis 2001, l'ASSEDIC définit les formations, fixe le cahier des charges ; on parle alors de formations « conventionnées ». Dans d'autre cas, l'ASSEDIC s'associe au financement de formations définies par d'autres intervenants, comme les régions ; ces formations dites homologuées, ont une part en diminution.

### **Éléments d'évaluation**

Les différentes études disponibles (ENA, 2002 ; Rack, 2005) soulignent que, au total, l'accès à la formation est difficile. Plusieurs éléments y concourent : alors que, *in fine*, l'ANPE est le prescripteur de la formation dans le cadre du PAP, elle n'intervient pas dans son financement, ni dans le financement des demandeurs d'emploi non indemnisés<sup>16</sup>.

---

(15) Réalisée par les ASSEDIC et le GARP à l'initiative de l'UNEDIC, et avec le concours du CREDOC.

(16) Un demandeur d'emploi non indemnisé par le régime d'assurance chômage (ARE) peut recevoir une indemnité de stagiaire de la formation professionnelle et un remboursement partiel de frais de mobilité et de logement pour la suivre.

Elle ne peut guère peser sur les orientations. Enfin, les conseillers de l'ANPE ont du mal à maîtriser ce domaine (Mizrahi et Lévy, 2004) Le fichier de l'« offre de formation ANPE-ASSEDIC » ou OFAA, désormais en place dans l'ensemble des régions, devrait cependant rendre plus lisible l'ensemble de l'offre de formation.

L'intégration de la formation dans le suivi des demandeurs d'emploi est inégalement effectuée. Elle semble mieux assurée dans le cadre des formations à l'AFPA ou des formations financées par l'UNEDIC.

Selon l'enquête Emploi (Fleuret et Zamora, 2004), le taux d'accès à la formation augmente avec le niveau d'études initiales et concerne plus souvent les catégories sociales les plus favorisées. Il semblerait ainsi que la formation ne bénéficie pas davantage à ceux dont les chances de retour à l'emploi sont les plus réduites, mais ce point devrait être également analysé en tenant compte de la durée mais aussi du coût de la formation.

En ce qui concerne la qualité des formations, l'AFPA procède à une évaluation pour ses propres formations, mais ne fait pas appel à une expertise externe. Dans certains cas, ce sont les financeurs qui évaluent la qualité des formations : certaines régions (comme PACA par exemple) ont mis en place des outils d'évaluation de leur plan régional des formations et l'ASSEDIC évalue, au niveau régional, les prestataires qu'il finance.

Quant à l'évaluation de l'impact de la formation sur le retour à l'emploi, les études sont assez peu nombreuses en France et en Europe. Les évaluations existantes portent souvent sur un dispositif ou une source de financement et n'offrent pas une vision d'ensemble.

En France, la plupart des travaux d'évaluation constatent une efficacité assez nette des contrats en alternance pour les jeunes<sup>17</sup>, qu'ils correspondent à l'acquisition d'un réseau de contacts professionnels, ou à celle d'une expérience pratique et spécifique valorisée par les employeurs. D'un autre côté, les stages qualifiants ou débouchant sur une certification professionnelle reconnue améliorent les chances de réinsertion en emploi (De Palmas et Zamora, 2004 ; Fleuret et Zamora, 2004).

Le précédent rapport du CERC avait, de ce fait, noté de manière favorable l'extension en 2004 (dans la loi sur la formation professionnelle tout au long de la vie) des contrats en alternance pour les chômeurs adultes<sup>18</sup>, via le contrat de professionnalisation.

### 3. Les contrats aidés

Les contrats aidés doivent davantage être considérés comme un instrument du retour à l'emploi pour leur bénéficiaire que comme marquant ce retour à l'emploi. Proposés à des chômeurs de longue durée ou à des allocataires du RMI, ils visent à permettre à leurs bénéficiaires, en reprenant une activité professionnelle, d'améliorer leurs capacités, par l'exercice d'un métier, par la formation (soit explicitement dispensée dans ce cadre soit acquise sur le tas) ; ils visent à ce que, à leur issue, le salarié puisse continuer à rester dans son emploi ou en retrouver plus facilement un autre.

---

(17) Ils ne s'adressent pas principalement à des demandeurs d'emploi, l'apprentissage faisant surtout partie des modalités de la formation initiale.

(18) Les formations en alternance pour adultes semblent se développer récemment ailleurs, au Danemark, pour régler les problèmes de métiers en tension, et au Royaume-Uni, dans le cadre de la stratégie nationale pour les compétences.

Ces objectifs sont partiellement atteints, d'ailleurs de manière variable, selon le type de contrats aidés. Mais il faut prendre garde à ne pas comparer brutalement les taux de retour à l'emploi non aidé entre les différents types de contrats car ceux-ci s'adressent à des personnes en situations très différentes.

Les types de contrats connaissent d'incessantes modifications coûteuses en termes d'efficacité et de délais de mise en œuvre.

De plus, les emplois aidés sont souvent ajustés en volume pour produire un effet contra-cyclique : moins nécessaires lorsque la croissance est soutenue, les emplois aidés contribuent à réduire le chômage lorsque la conjoncture se dégrade. C'est notamment le cas en Suède, pays fortement soumis aux aléas de la conjoncture internationale (Bourdet, 2003). En France, l'embellie de 1997 à 2001 a bien été suivie de la réduction du volume global des contrats aidés. Toutefois, la poursuite de leur baisse depuis 2002, dans une phase de détérioration de la conjoncture, ne leur a pas permis d'amortir les effets du ralentissement de l'activité économique sur l'emploi et le chômage.

Tableau 4 - Entrées en contrats aidés, hors alternance (en milliers)

Années	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Entrées	827,9	843,2	774,4	698,1	588,5	582	549	504

Source : DARES.

### *Multiplicité des contrats*

Dans la configuration résultant des modifications intervenues depuis 2001 jusque et y compris la loi de cohésion sociale, six formes de contrats<sup>19</sup> peuvent concerner désormais des demandeurs d'emploi.

Les nouveaux contrats aidés laissent plus de latitude aux intervenants locaux (aux préfets de région dans le cadre de l'enveloppe unique régionale, et aux collectivités locales pour les mesures destinées aux bénéficiaires de minima sociaux).

Deux sont des contrats de formation en alternance :

- les contrats d'apprentissage (qui se rattachent plutôt à la formation initiale mais peuvent servir à la reprise d'études de jeunes chômeurs sans qualification) ;

- les contrats de professionnalisation<sup>20</sup> introduits depuis octobre 2004.

Deux sont réservés à des allocataires du RMI, de l'API ou de l'ASS :

- les contrats d'avenir (CA) dans le secteur non marchand, introduits par la loi de cohésion sociale ;

- les contrats d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand, introduits par la loi décembre 2003 réformant le RMI, puis modifiés par la loi de cohésion sociale .

Deux concernent *a priori* tous les types de chômeurs en difficulté, mais seront probablement offerts très majoritairement aux non-allocataires de minima sociaux :

- les contrats initiative emploi (CIE) dans le secteur marchand qui ont été rénovés par la loi de cohésion sociale;

- les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) dans le secteur non marchand, introduits par la loi de cohésion sociale.

(19) Il faudrait ajouter les contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) destinés à certains jeunes, sans qualification et de moins de 22 ans et les contrats de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE).

(20) Ouverts aux chômeurs de plus de 25 ans.

Enfin, depuis la convention de 2001, l'UNEDIC dispose de son propre dispositif : elle peut, en effet, apporter une aide dégressive à un employeur embauchant un chômeur de longue durée indemnisé par le RAC.

D'une certaine manière, les contrats d'avenir et les contrats d'accompagnement dans l'emploi se substituent aux contrats emploi solidarité (CES) et contrats emploi consolidé (CEC) antérieurs.

L'analyse des contrats aidés en tant qu'instrument de l'aide au retour à l'emploi doit porter sur plusieurs aspects : leur intégration dans le dispositif d'accompagnement et leur efficacité propre.

### **Multiplicité des prescripteurs**

En ce qui concerne leur intégration dans le dispositif d'accompagnement, plusieurs points doivent être soulignés. En premier lieu, malgré une simplification apparente par rapport à la situation existant avant 2004 (notamment la réduction du nombre de contrats), le nombre des prescripteurs n'a pas été réduit, voire s'est accru.

Pour le CIE et le CAE, la prescription et la signature de la convention<sup>21</sup> sont faites par l'ANPE pour le compte de l'État, ce qui va dans le sens d'une simplification et d'une rationalisation des circuits. Cela renforce aussi le rôle de l'ANPE.

Pour le CI-RMA, la prescription et la signature de la convention sont faites soit par l'ANPE pour les bénéficiaires de l'ASS et de l'API, soit par le président du conseil général pour les bénéficiaires du RMI.

Pour le CA, tout d'abord une convention d'objectifs (qui engage les partenaires et fixe notamment le nombre local de CA) doit être signée entre l'État et la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Si la « mise en œuvre » de ces contrats est de la responsabilité des communes ou des EPCI, l'organisme qui les prescrit et qui signe les conventions peut être la commune ou l'EPCI, le département ou un organisme délégataire par convention, comme l'ANPE, la mission locale, le PLIE, le CCAS, la maison de l'emploi, etc.

Les contrats d'apprentissage et les contrats de professionnalisation sont des contrats d'alternance préparant un diplôme ou un titre professionnel. Ils sont enregistrés auprès d'organismes intermédiaires (les chambres consulaires, les OPCA) et les DDTEFP contrôlent *a posteriori* leur conformité à la législation du travail.

Le contrat d'apprentissage est enregistré auprès de la chambre consulaire dont dépend l'employeur dans un délai d'un mois après sa signature. Le contrat de professionnalisation permet de préparer un diplôme ou un titre du répertoire national des certifications professionnelles, mais aussi une certification de branche ou une qualification reconnue dans les classifications d'une convention collective de la branche. Le contrat doit être déposé dans les cinq jours à l'OPCA dont dépend l'entreprise pour acceptation.

---

(21) À noter que, pour les CIE rénovés et les CAE, les modalités d'embauche et les montants des aides de l'État peuvent être modulés en fonction de l'environnement local. Cette évolution va dans le sens de la territorialisation des politiques de l'emploi et devrait améliorer les dispositifs en introduisant plus de souplesse et d'adaptation aux contextes locaux.

Cette multiplicité résulte en partie du fait que, pour des raisons de gestion financière, les contrats ont été distingués en fonction des modes de financement plus que de la nature des aides à apporter. Ainsi, le CI-RMA et le contrat d'avenir permettent d'affecter à l'employeur les sommes qui auraient été, autrement, allouées aux bénéficiaires des minima sociaux. Ce point n'impliquait ni la nécessité de créer des types de contrats particuliers (le contrat d'avenir n'est guère différent du contrat d'accompagnement dans l'emploi) ni le fait que le financeur soit le prescripteur.

De plus, la création de contrats aidés exclusivement réservés aux allocataires de minima sociaux (RMI, ASS ou API) a pour conséquence un risque de segmentation qui peut-être préjudiciable en termes de stigmatisation des personnes, sans pour autant éviter les effets « d'écémage » consistant à ce que, au sein d'une population éligible à un contrat donné (en raison de critères d'indemnisation notamment), ce soient les moins en difficulté qui soient sélectionnés.

### *Insuffisance du suivi*

L'existence de prescripteurs différents selon la source de financement ne pousse pas à une bonne intégration du recours aux contrats aidés dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Même lorsque le prescripteur n'est pas l'ANPE, il serait nécessaire que l'agence suive le déroulement et le débouché de chaque contrat aidé, pour un demandeur d'emploi inscrit et accompagné dans un PAP.

Les circulaires actuelles marquent un progrès en la matière puisqu'elles prévoient que les bénéficiaires de contrats aidés (CIE, CAE, CI-RMA<sup>22</sup>, contrats d'avenir<sup>23</sup>) doivent avoir accès « *d'une manière beaucoup plus systématique que par le passé* », aux outils de l'ANPE (entretiens, ateliers, prestations). Il est demandé à l'ANPE, dans le cas du CIE ou d'un CAE qu'un entretien avec un conseiller ANPE ait lieu deux mois avant la fin de la convention, pour en faire le bilan, et notamment évaluer les actions complémentaires d'accompagnement et de formation.

En revanche, pour le contrat d'avenir, c'est au prescripteur qu'il revient de désigner un référent chargé de suivre le bénéficiaire pendant son contrat et de prendre toute disposition concourant à son insertion professionnelle.

Enfin, le fait qu'un demandeur d'emploi « sorte » des statistiques du chômage lorsqu'il intègre un contrat aidé (il n'est en effet plus disponible) contribue à cette insuffisante insertion des contrats aidés dans le dispositif d'accompagnement. Ainsi, dans le fichier historique des demandeurs d'emploi, une réinscription au chômage à l'issue de son contrat aidé n'est pas distinguée d'une réinscription après une période d'emploi non aidé. Ce point devrait être amélioré : la loi de cohésion sociale prévoit en effet de permettre de rapprocher le fichier historique et les fichiers de bénéficiaires de contrats aidés.

Les nouveaux contrats doivent donc accorder plus de place à l'accompagnement (dans des formes qui auraient dû être plus cohérentes avec le dispositif du PAP). Il est prévu aussi qu'ils accordent plus de place à la formation et à la validation des acquis d'expérience. Toutefois, pour le CI-RMA, le CIE rénové et le CAE, il s'agit seulement d'une recommandation, alors que, pour le contrat d'avenir, il s'agit d'une obligation.

---

(22) Pour les bénéficiaires d'ASS ou d'API, ou lorsque le conseil général ou l'EPCI confie la mise en œuvre à l'ANPE.

(23) Lorsque le conseil général ou l'EPCI confie la mise en œuvre à l'ANPE.

Et il faut se souvenir qu'à l'origine des dispositifs antérieurs (CES et CEC notamment) une telle orientation était déjà affichée. Ces changements sont trop récents pour qu'on puisse disposer d'éléments d'évaluation de ces nouveaux contrats.

### *Quelle efficacité ?*

Toutefois, les évaluations des contrats antérieurs font apparaître des lignes de force.

Les contrats aidés du secteur marchand débouchaient plus souvent et plus rapidement sur des emplois non aidés que les contrats aidés du secteur non marchand. Les mesures non marchandes débouchaient moins souvent sur des emplois non aidés, mais protégeaient de l'inactivité ou du chômage prolongé des demandeurs d'emploi dont le reclassement était difficile.

Mais ce résultat tient pour beaucoup au fait qu'ils ne s'adressaient pas aux mêmes types de publics. Des progrès dans l'analyse ont été obtenus par l'utilisation du « panel des bénéficiaires » réalisé par la DARES. Cette nouvelle source permet de comparer des personnes passées en contrat aidé et des personnes ayant les mêmes caractéristiques apparentes, mais qui n'y sont pas passées. Ceci n'élimine pas tous les biais de sélection. Ainsi les chômeurs accédant à un CIE peuvent avoir des caractéristiques non repérées dans l'enquête expliquant à la fois leur recrutement et leur meilleure trajectoire ultérieure.

### **4. Le recours à la sous-traitance**

La mise en place du système actuel s'est accompagnée d'une augmentation importante de la sous-traitance, celle des prestations d'accompagnement s'ajoutant à celle des formations.

Les deux tiers des prestations sont sous-traitées à des organismes externes à l'ANPE, mais la part de la sous-traitance varie selon le type de prestation concernée : les bilans de compétences approfondis, les évaluations de compétences (à l'exception du pré-recrutement par la méthode des habiletés) sont entièrement sous-traités, les accompagnements le sont à 54 %, les ateliers à 60 %. Les ratios de sous-traitance sont fixés par des directives nationales de l'ANPE, mais les agences peuvent s'en écarter en fonction de leur politique locale, négociée avec leur direction régionale et leur direction déléguée. Les prestataires doivent se conformer à des cahiers des charges précis, et fournir des indicateurs de résultat, notamment en termes de retour à l'emploi. Les cahiers des charges sont d'autant plus contraignants que la prestation est complexe et coûteuse.

Cette évolution se retrouve dans l'ensemble de l'Europe.

Au **Royaume-Uni**, l'externalisation était déjà courante bien avant l'instauration des *Jobcentre Plus* et des *New Deals*. La sélection des opérateurs se fait sur la base d'appels d'offres au niveau des directions régionales du *Jobcentre Plus*. Les procédures pour chaque type de prestations ont été unifiées en 2001. Pour la mise en œuvre des divers *New Deals*, il peut être fait recours à des prestataires externes pour des prestations ponctuelles. Un pas supplémentaire a été franchi avec les programmes *Employment Zones (EZ)*, zones défavorisées choisies par le DWP, où l'accompagnement a été confié à des prestataires externes spécialisés pour un temps suffisamment long (environ 7 mois).

Aux **Pays-Bas**, l'Institut de gestion des assurances sociales (UWV) et les communes (qui ont la responsabilité du reclassement des demandeurs d'emploi estimés éloignés de l'emploi) doivent avoir recours à des opérateurs externes : en totalité pour l'UWV, partiellement pour chaque commune dont 70 % du budget allouée à la réintégration doit être externalisé. Par ailleurs, un droit individuel a été ouvert aux chômeurs pour leur permettre de choisir eux-mêmes leur opérateur privé ; il concerne environ 10% des demandeurs d'emploi, le plus souvent qualifiés qui l'utilisent pour des stages de formation. L'un des opérateurs est l'ancien service de placement de l'Office central pour l'emploi privatisé dont l'actionnaire principal est l'État néerlandais (KLIQ).

Le choix des opérateurs privés se fait en suivant les règles d'attribution des marchés publics, par appels d'offres dont la fréquence a été accrue, par lots dont la taille a été réduite. Il est à noter que les municipalités manquent encore d'expérience pour les procédures d'appels d'offre et la rédaction de contrats.

En **Allemagne**, la loi Job Aktiv (1<sup>er</sup> janvier 2002) a officiellement mis un terme au monopole de placement de l'Agence. Elle a introduit le bon de placement pour tout demandeur d'emploi indemnisé auquel l'Agence n'a pas fourni d'emploi dans les trois mois. Il peut s'adresser à une agence privée de placement. L'*Arbeitsamt* local reste le seul compétent pour apprécier les services à externaliser en tout ou en partie, ceux mis en oeuvre directement ainsi que le « mixte » entre ces deux options. Ce choix se rapporte aussi aux catégories de publics-cibles. Les prestataires sont sélectionnés dans le cadre de marchés négociés. Autre innovation : l'*Arbeitsamt* a l'obligation de disposer d'une agence de travail temporaire (*Personal Service Agentur*, PSA) pour les demandeurs d'emploi à risque moyen. C'est l'Agence du travail au niveau fédéral qui est chargée de sélectionner les opérateurs, d'attribuer les concessions (deux ans, renouvelable une fois) et de les conventionner notamment pour la rémunération.

Au **Danemark**, le monopole de placement de l'agence pour l'emploi (AF) a été supprimé en 1990. En 2003, la loi a précisé que l'agence de l'emploi et les communes peuvent déléguer l'ensemble des prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi à des prestataires extérieurs (public ou privé), choisis par appels d'offres dont le prix et les règles du marché sont déterminés par les autorités régionales (conseils régionaux de l'emploi). En 2004, 30% des demandeurs d'emploi du régime de l'assurance étaient accompagnés par des opérateurs externes. En revanche, la sous-traitance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi relevant de la garantie de ressources est très limitée.

En **Suède**, la pratique de l'externalisation est peu répandue.

Il faut noter que, dans tous les cas étrangers étudiés, la décision de confier l'accompagnement à un prestataire externe et le choix des opérateurs restent de la responsabilité de l'opérateur public (agence de l'emploi ou commune).

Les rares exceptions concernent les expériences de « bons de placement », aux Pays-Bas et en Allemagne et dans certaines régions du Danemark, où les personnes elles-mêmes peuvent choisir l'opérateur de placement externe. Au Royaume-Uni, ce recours devient également possible dans les *Employment zones* pour les parents isolés (dans le cadre du *New Deal for lone parents*).

S'agissant des sous-traitants de l'ANPE, le rapport Balmory porte une appréciation positive sur ce processus d'externalisation, du point de vue de la politique d'emploi comme de ses utilisateurs. Un tel bilan manque pour la sous-traitance des opérations de formation des demandeurs d'emploi, qu'on sait relativement isolée de celle des salariés (Véro et Rousset, 2003).

Le rapport Balmory décrit néanmoins une sous-traitance éclatée, avec de nombreuses entreprises fragiles, connaissant une forte rotation de personnel. On peut faire un constat similaire à propos des organismes de formation travaillant sur commande publique (Séchaud, 2004).

Ces deux ensembles sont d'ailleurs loin d'être étanches. La frontière entre prestation d'accompagnement et formation est floue, on l'a souligné précédemment. De plus, les organismes de formation représentent une part importante des sous-traitants de l'ANPE pour les prestations (60 à 70 %, selon la fédération patronale des organismes de formation, la FFP).

Un recours important à la sous-traitance implique un contrôle serré pour éviter les pratiques consistant pour les prestataires à reporter leurs contraintes sur les demandeurs d'emploi.

Une comparaison internationale qualitative portant sur des sites anglais, belges et français donne des exemples de ce comportement, dans le cas d'organismes de formation. Cette étude analyse différentes stratégies. L'une d'elles consiste à faire jouer la concurrence entre stagiaires sur des créneaux professionnels porteurs. Une autre consiste à sélectionner sévèrement les candidats à la formation les plus faciles à placer, à l'intérieur des cibles prescrites, selon la pratique souvent qualifiée d'« écrémage ». Une troisième, repérée en Angleterre dans le cadre du programme *training for work*, où les stagiaires sont sélectionnés par le SPE, ce qui rend impossible la stratégie « d'écrémage », consiste à « récompenser », sous forme monétaire, les stagiaires qui retrouvent un emploi. Une autre pratique consiste à minimiser les aspects négatifs des emplois accessibles aux stagiaires, afin de les pousser à les accepter à tout prix (Darmon et alii, 2004).

Vérifier *a priori* la qualité des prestataires et définir un cahier des charges précis des prestations et des indicateurs de résultat attendus, dont l'insertion en emploi, est une base minimale, en principe réalisée actuellement. Moduler la rémunération de l'opérateur partiellement selon le résultat est une pratique qui se généralise en Europe.

Pour les formations d'adaptation à l'emploi et les prestations d'accompagnement, nos voisins européens évoluent plutôt vers une sous-traitance de l'ensemble de l'accompagnement d'une personne. Cette solution a pour avantage de donner au parcours d'accompagnement une cohérence qui fait défaut dans le cas de la sous-traitance par segments. Cette option pose toutefois la question des conditions de fonctionnement équilibré d'un marché du placement et de l'accompagnement ouvert à la concurrence, où les externalités sont fortes -il peut être tentant de se protéger de la concurrence en captant des offres d'emploi ou en gardant pour soi les procédures les plus efficaces-. De plus, des pratiques « d'écrémage » peuvent apparaître, ou des pratiques de report des contraintes sur les demandeurs d'emploi suivis, comme celles évoquées plus haut dans le cas des organismes de formation, si la qualité du service public rendu par les opérateurs privés n'est pas strictement contrôlée (Brutel, 2004 à propos des *employment zones* ; OCDE, 2005).

### III. ACCOMPAGNEMENT ET FACTEURS LOCAUX

Le programme et les méthodes d'accompagnement des demandeurs d'emploi sont définies de manière nationale, mais mis en œuvre sur le terrain. Ce passage à la mise en œuvre locale est un facteur essentiel de l'efficacité, rarement étudié de manière systématique ; il fait plutôt l'objet de monographies ou de la mise en avant de telle ou telle « bonne pratique », avec le risque de proposer des généralisations difficiles à mettre en œuvre en d'autres sites.

### 1. La nécessité d'un programme d'études

Le CERC n'était pas en mesure, dans les délais de ce rapport et compte tenu de ses moyens, d'aller beaucoup plus loin ou plutôt de faire réaliser un programme d'études plus systématique. En collaboration avec le Centre d'études de l'emploi (CEE) d'une part, des chercheurs de l'Université d'Évry, d'autre part, il a été cependant esquissé un tel programme et réalisé de premiers travaux. L'examen des méthodes suivies et des résultats obtenus pourrait, s'ils s'avèrent satisfaisants, permettre de proposer que les travaux soient poursuivis ou amplifiés. Nous présentons, *in fine*, les premiers résultats de ces études, qui devront donner lieu à discussion approfondie.

L'articulation entre un programme national et la mise en œuvre sur le terrain met en cause plusieurs éléments de nature différente. D'un côté, le tissu économique peut être plus ou moins dynamique et la situation économique locale engendrer un niveau plus ou moins élevé de chômage et une plus ou moins grande durée de celui-ci<sup>24</sup>. D'un autre côté, la mise en œuvre des politiques d'aide au retour à l'emploi passe par de nombreux acteurs locaux, décrits dans les parties précédentes de cette annexe. De cette richesse ou de cette pauvreté de l'environnement local, de la coordination entre les acteurs, de la convergence ou de la divergence entre leurs propres objectifs et stratégies, va dépendre une plus ou moins grande efficacité des politiques d'aide. Enfin, les caractéristiques des demandeurs d'emploi varient d'une région à l'autre, d'un site à l'autre conduisant éventuellement à des besoins de traitement spécifique face auxquels l'offre adaptée n'est pas forcément disponible localement. C'est d'ailleurs sur ce point que le projecteur est souvent mis à l'occasion des crises locales de l'emploi que suscitent les licenciements économiques collectifs.

Les enjeux d'une analyse plus systématique des facteurs locaux sont importants. Par exemple, s'il apparaît que les disparités locales de niveau de chômage ou l'efficacité apparente des programmes d'aide au retour à l'emploi sont principalement expliquées par les atouts ou les handicaps économiques locaux, il serait logique de porter une attention plus grande à ce sujet et d'essayer de mieux articuler les acteurs locaux aidant au développement économique local et ceux orientés vers l'aide au retour à l'emploi, etc.

Deux orientations paraissent particulièrement utiles à développer dans le programme d'études que nous suggérons. La première consiste à essayer de tenir compte, dans les disparités locales en matière de traitement du chômage, des atouts et handicaps économiques locaux et des caractéristiques locales de la population active ou des demandeurs d'emploi. Les facteurs imputables à l'organisation locale du traitement du chômage peuvent, d'une certaine manière, être estimés comme les « résidus » d'une analyse des disparités locales de taux de retour à l'emploi. La seconde orientation est de multiplier les études de terrain sur les performances du retour à l'emploi en essayant de tenir compte de l'influence des facteurs économiques.

Deux études portant sur l'examen des facteurs locaux pouvant influencer le retour à l'emploi ont été lancées par le CERC pour la préparation de ce rapport. L'une exploite le fichier historique exhaustif des demandeurs d'emploi ; ses premiers résultats seront présentés ici. Ils sont encore provisoires et n'ont pas été présentés et discutés par les chercheurs. La seconde étude a consisté à étudier, sur trois sites, les problèmes de coordination des acteurs locaux (annexe IV).

---

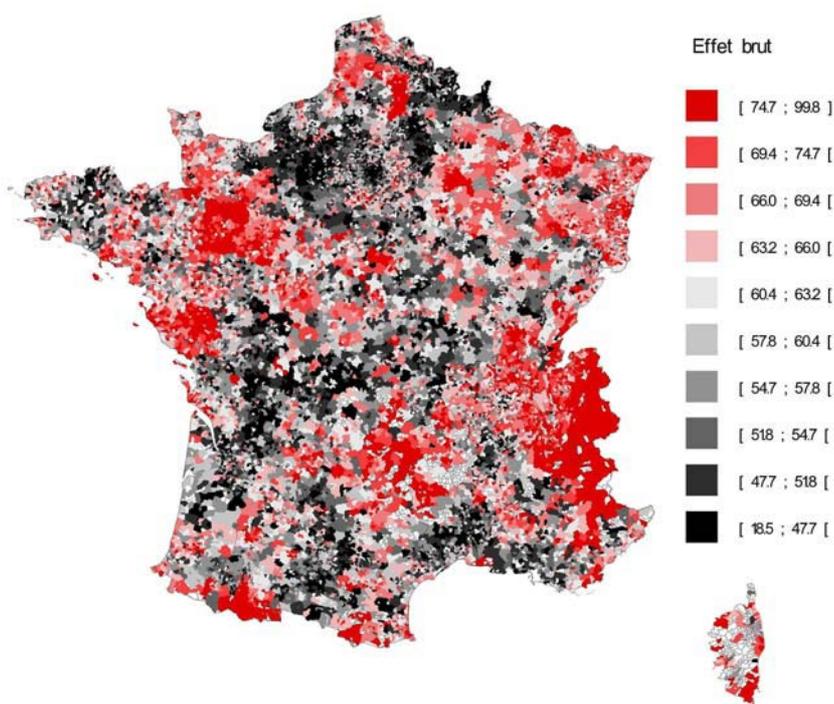
(24) Les deux notions sont certes liées mais pas complètement.

### 2. Une cartographie du taux de retour à l'emploi

Utilisant le fichier statistique historique de l'ANPE, Duguet, Goujard et L'Horty (2005) mesurent au niveau communal les inégalités géographiques de sortie du chômage sur le territoire métropolitain<sup>25</sup>. C'est ainsi le niveau le plus fin d'intervention publique qui est retenu dans l'étude, les effets à un niveau plus agrégé pouvant être retrouvés par agrégation. Parmi les sorties du fichier sont exclues les radiations administratives (qui peuvent correspondre à des reprises d'emploi, non déclarées par renvoi de la déclaration de situation mensuelle). Le taux de sortie se révèle très hétérogène selon les communes. Au bout de 24 mois, il est de 48 % ou moins pour les 10 % de communes dans la situation la moins favorable, mais de 75 % ou plus pour les 10 % de communes ayant la situation la plus favorable.

La carte de France des sorties du chômage fait apparaître plusieurs résultats préliminaires intéressants.

Carte 1 Taux de sortie du chômage au bout de 24 mois



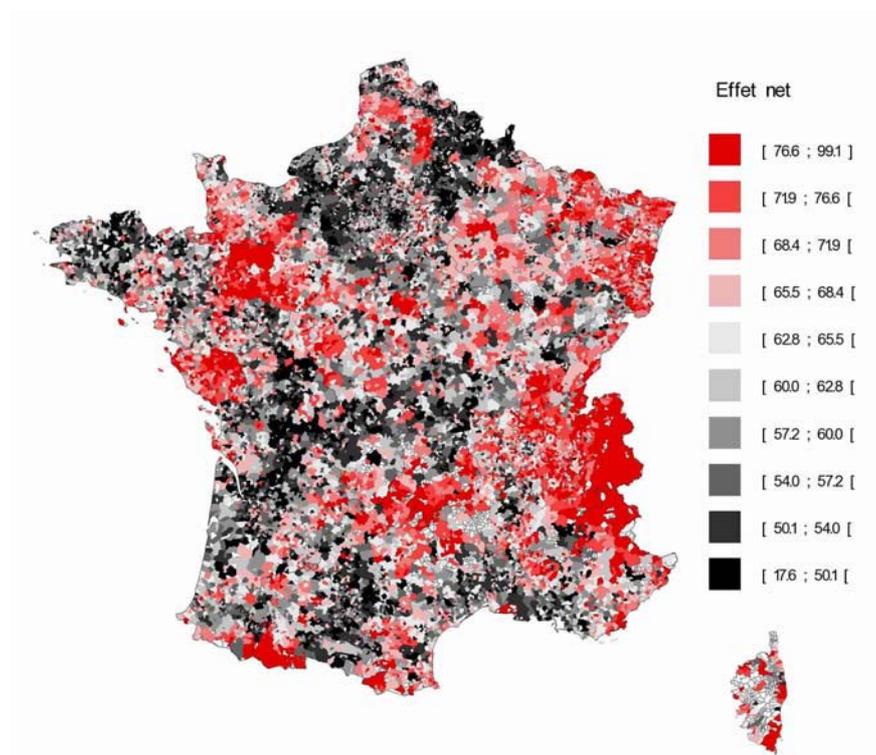
Le taux de sortie du chômage à 24 mois et le taux de chômage apparaissent moins liés qu'on ne le penserait a priori. L'agglomération parisienne affiche des taux de sortie inférieurs à la moyenne nationale, bien que le taux de chômage y soit modéré. L'arc méditerranéen, où le taux de chômage est élevé, juxtapose des zones où la sortie du chômage est difficile (littoral du Gard et des Bouches du Rhône) et d'autres où elle est plus fréquente que la moyenne (est du littoral Varois et Alpes-Maritimes), etc. Certaines zones à taux de chômage plus faible que la moyenne nationale affichent aussi des taux de sortie du chômage plus élevés : c'est le cas de la région Rhône-Alpes.

(25) Ou pour les communes ayant un faible effectif selon un regroupement par codes postaux.

Ces différences expriment le fait que le niveau du chômage n'est pas toujours relié à sa durée moyenne. Un taux de chômage faible peut correspondre parfois à une durée élevée (agglomération parisienne) et vice versa.

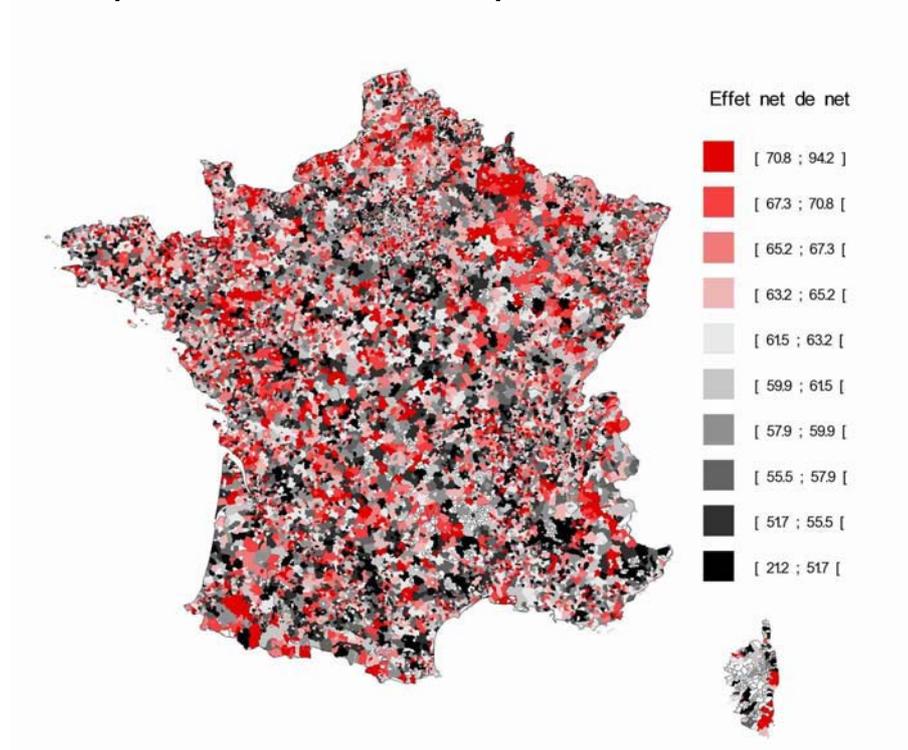
En second lieu, si l'on élimine les différences locales de composition de la population des demandeurs d'emploi (selon des critères de sexe, d'âge, de formation, de qualification, etc.) la carte des disparités géographiques n'est guère modifiée. Ce ne sont donc pas les spécificités locales de composition de la main d'œuvre qui expliquent en général les disparités dans les vitesses plus ou moins grandes de retour à l'emploi.

Carte 2 Taux de sortie du chômage au bout de 24 mois déduction faite des caractéristiques des demandeurs d'emploi



Cela conduit à s'interroger sur l'effet des caractéristiques socio-économiques des communes (caractéristiques des emplois dans la commune, part de l'industrie, de la population étrangère, etc.) et sur l'effet de la zone d'emploi. Lorsque l'on prend en compte ces éléments, la carte des disparités du retour à l'emploi est profondément modifiée (voir ci-dessous). Le taux de retour à l'emploi ainsi corrigé dépasse 71 % pour les 10 % de communes dans la situation la plus favorable, et reste inférieur à 52 % pour les 10 % de communes qui sont dans la situation la moins favorable.

Carte 3 Taux de sortie du chômage au bout de 24 mois déduction faite des caractéristiques des demandeurs d'emploi et des caractéristiques socio-économiques des communes et zones d'emploi



L'écart entre les situations extrêmes (les 10 % de communes en situation la plus favorable et les 10 % dans la situation la moins favorable) est atténué par rapport aux différences enregistrées sur les taux bruts initiaux. Il n'est plus que de 19 %, contre 27 % dans la distribution initiale.

Cela tend à confirmer que la nature des emplois offerts et la dynamique économique locale revêtent une importance assez grande dans le mécanisme du retour à l'emploi, même si cet effet est loin d'être homogène sur tout le territoire.

On peut remarquer que l'effet propre de la zone d'emploi est, à lui seul, très marqué : les 10 % de zones où la situation est la plus favorable dépassent de 14 % le taux moyen de retour à l'emploi, les 10 % où elle est la moins favorable ont des taux de retour à l'emploi inférieurs de plus de 7 %.



## ANNEXE IV

### LES ACTEURS DU RETOUR À L'EMPLOI

#### INTRODUCTION

Dans les annexes précédentes ont été analysées les différentes composantes des aides au retour à l'emploi et leur articulation dans le cadre d'un accompagnement systématique des demandeurs d'emploi. L'efficacité des dispositifs mis en place depuis 2001 et des transformations engagées, notamment par la loi de cohésion sociale, tient aussi au jeu des acteurs et à l'efficacité de leur coordination. Cette analyse est l'objet de cette annexe. Comme dans les précédentes seront présentés, en écho, les systèmes des pays européens dont le CERC a privilégié l'examen.

Traitant du jeu des acteurs, il convient d'examiner d'abord l'organisation de l'exercice des responsabilités des pouvoirs publics, l'État et les collectivités locales, et des partenaires sociaux. L'analyse de l'organisation des principales fonctions que sont le versement de revenus de remplacement, l'intermédiation et enfin l'accompagnement au plan national doit être complétée par celle de la mise en oeuvre sur le terrain. Il sera donné une assez large place à ce dernier sujet.

#### I. ACTEURS ET INSTITUTIONS

##### 1. Responsabilités des acteurs

Le traitement du chômage est fondamentalement de la responsabilité de l'État. Faire en sorte que chacun puisse trouver un emploi (le droit à l'emploi), assurer des ressources suffisantes à toute personne qui ne peut y parvenir, en raison de ses difficultés personnelles ou de la situation de l'économie, sont deux principes inscrits dans le préambule de notre Constitution et qui figurent également, sous des formes diverses, dans les principes fondamentaux régissant la plupart de nos voisins. Parmi les membres de l'Union européenne à quinze, l'Italie, la Grèce ainsi que plusieurs régions d'Espagne ne disposent pas d'un dispositif national de garantie de ressources (Ferreira, 2005).

En France, l'organisation de l'indemnisation du chômage, des dispositifs de garanties de ressources, la fixation des règles dans lesquelles fonctionne le marché de l'intermédiation, la définition des contours du service public de l'emploi et celle de nombre des instruments des aides au retour à l'emploi, relèvent du domaine législatif et réglementaire (Code du travail et Code de l'action sociale et des familles).

##### 1.1. L'État

L'État intervient non seulement en tant que législateur mais également en tant qu'autorité de tutelle et de contrôle et comme source de financement. Et ceci est aussi une caractéristique partagée avec nos voisins. Les formes varient par contre, on le verra, pour la mise en oeuvre locale.

### 1.2. Les partenaires sociaux

La responsabilité des partenaires sociaux dans le traitement du chômage est assez généralement reconnue en Europe. Des cinq pays étudiés plus la France, il n'y a qu'au Royaume-Uni où cette responsabilité n'est pratiquement pas reconnue<sup>1</sup>. En revanche, les modalités varient nettement en ce qui concerne la fonction d'indemnisation et celle d'accompagnement.

En France, la gestion du régime d'assurance chômage est confiée aux partenaires sociaux au travers de l'UNEDIC et du réseau des ASSEDIC, organismes paritaires dont la présidence est assurée par rotation entre représentant du patronat et représentant des syndicats ; l'État n'y est pas représenté<sup>2</sup>. Ceci n'est pas la situation générale en Europe ; ainsi, au Danemark ou en Suède, les caisses d'assurances sociales sont sous la dépendance des seuls syndicats de salariés. Aux Pays-Bas, jusqu'en 1995, la gestion du régime d'assurance et du régime d'invalidité était confiée à des organismes paritaires de branche. En 1996, une loi a réduit le rôle des partenaires sociaux qui n'ont plus été associés à la gestion des organismes. En 2002, la loi SUWI a remplacé les organismes de branche par l'UWV où les partenaires sociaux ne siègent pas et instauré le Conseil de l'Emploi et des revenus (*RWI*) pour qu'ils puissent cependant donner leur avis. En Allemagne, le tripartisme a été instauré après la Seconde Guerre mondiale avec l'Office fédéral du travail (1952) qui gère les allocations et le système d'aide au retour à l'emploi. Les partenaires sociaux siégeaient alors dans les conseils d'administration. Les dernières réformes ont réduit leur influence. Le tripartisme est maintenu au seul niveau fédéral. Les comités consultatifs tripartites qui avaient été substitués au conseil d'administration, au niveau régional, ont été quasi supprimés. Ceux au niveau national et local, ont perdu leur pouvoir de proposition budgétaire.

Les partenaires sociaux français font partie du conseil d'administration de l'ANPE (conseil tripartite) mais ont, de fait, une influence réduite sur les orientations et la gestion. Dans plusieurs des pays européens étudiés, les partenaires sociaux participent également aux structures des agences correspondantes ; c'est le cas en Suède, au Danemark, en Allemagne et aux Pays-Bas mais, dans ce dernier pays au moins, leur influence a été réduite.

Pour ce qui concerne la situation française, plusieurs points doivent être relevés. En premier lieu, la faible syndicalisation des salariés, le morcellement syndical et la reconnaissance, comme représentatifs au plan national, de cinq organisations qui seules participent aux instances de l'UNEDIC ou de l'ANPE et dont les poids respectifs sont fixés de manière conventionnelle.

En second lieu, une articulation délicate de l'exercice des responsabilités de l'État et des partenaires sociaux. Si ceux-ci ont peu d'influence sur les orientations de l'ANPE, l'influence de l'État sur les orientations de l'UNEDIC passe principalement par la procédure de l'agrément des conventions UNEDIC, une fois que celles-ci ont été négociées entre partenaires sociaux et qu'une majorité a pu se dégager sur un compromis. L'exemple de la convention de 2001, réformant en profondeur le régime d'assurance chômage, est significatif.

---

(1) Leur rôle passe par l'influence politique qu'ils peuvent avoir, notamment les relations des syndicats et du parti travailliste.

(2) Un contrôleur d'État est présent dans les instances gestionnaires de l'UNEDIC, mais sans pouvoir décisionnaire.

Les négociations pour le renouvellement de la convention UNEDIC qui devaient aboutir avant le 1<sup>er</sup> juillet 2000, se sont ouvertes dans le cadre d'une négociation plus générale impulsée par le MEDEF en vue d'une « refondation sociale » visant à redéfinir les responsabilités respectives des partenaires sociaux et des pouvoirs publics dans divers domaines.

L'État, garant du régime d'assurance chômage, n'a pas indiqué, au début du processus de négociation, les orientations qu'il souhaitait voir se développer, ni les points essentiels sur lesquels il ne saurait donner son accord. Le gouvernement n'a commencé à s'exprimer publiquement sur les orientations qu'après plusieurs mois de négociation et a pesé sur les négociations par le biais de refus successifs d'agrément de la convention pour parvenir à un accord par une négociation directe entre le Premier ministre et le président du MEDEF.

Dans un tel processus, les organisations syndicales de salariés sont, de plus, partagées entre une négociation avec le patronat et une tentative de peser sur les décisions du gouvernement, seul instrument existant pour les syndicats non admis à la négociation.

### 1.3. Les pouvoirs publics locaux

Pour ce qui concerne les pouvoirs publics locaux, il faut distinguer les responsabilités qui leur sont attribuées dans le cadre des lois de décentralisation et les responsabilités qu'ils sont spontanément appelés à prendre, dans la mesure où les élus d'une collectivité territoriale donnée ne peuvent se désintéresser de domaines touchant leurs électeurs, même si la collectivité territoriale n'en a pas explicitement la compétence.

Dans le champ de notre étude du traitement des personnes sans emploi<sup>3</sup>, le point principal dans la répartition des compétences concerne la gestion et le financement du revenu minimum d'insertion, le RMI, qui est confiée aux départements<sup>4</sup> depuis le début 2004 ; en second lieu figure le transfert aux régions des responsabilités en matière de formation des demandeurs d'emploi. La loi de cohésion sociale, pour sa part, confie un rôle d'animation et de coordination des actions en faveur du retour à l'emploi aux communes ou aux structures intercommunales (maisons de l'emploi, voir infra) ; enfin les différentes autorités publiques locales interviennent en matière d'animation et de développement économique.

Trois points doivent être soulignés concernant les difficultés à concilier, au niveau local, la mise en œuvre des responsabilités des différents acteurs. En premier lieu, l'articulation est faible, au niveau institutionnel, entre les pouvoirs publics locaux et les partenaires sociaux (à l'exception des conseils économiques et sociaux régionaux). En second lieu, alors que les compétences des différentes collectivités territoriales sont enchevêtrées, il n'existe pas de principe de prééminence de l'une sur l'autre. Le dernier point concerne l'articulation entre les responsabilités de l'État et celle des pouvoirs publics locaux. Dans le cadre fixé par la Constitution, il est difficile de concilier<sup>5</sup> l'exercice d'une responsabilité par essence nationale (c'est le cas du RMI) avec la délégation de sa gestion à une collectivité territoriale.

---

(3) C'est au niveau local qu'apparaissent le plus d'interférences entre la gestion des demandeurs d'emploi et celle des allocataires de garanties de ressources (RMI) ou plus généralement de bénéficiaires d'aide sociale.

(4) Il faut mentionner également les responsabilités confiées aux départements et aux communes en matière d'aide sociale.

(5) Voir par exemple « La garantie des droits sociaux est-elle compatible avec la décentralisation ? », Prétot, 2003.

### 2. Les organismes

Les trois fonctions centrales concourant au retour à l'emploi : le versement de revenus de remplacement (par l'assurance chômage ou la garantie de ressources), l'intermédiation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi sont réparties différemment selon les pays.

En ce qui concerne l'intermédiation, tous les pays européens fonctionnent avec un marché ouvert à la concurrence, régi cependant par certaines règles particulières concernant notamment la prohibition des discriminations à l'embauche, la non-rémunération par les demandeurs d'emploi des services de placement, la publicité des offres d'emploi. La loi de cohésion sociale vient de préciser ces règles pour la France. Dans ce marché, l'agence pour l'emploi joue un rôle important mais non exclusif.

Le système français présente, pour les autres fonctions, des particularités par rapport à ceux des pays étudiés, même s'ils ne suivent pas un modèle uniforme. En particulier certains organismes interviennent sur plusieurs fonctions et il se produit donc des recouvrements conduisant à des difficultés de coordination ou des difficultés plus profondes, car elles touchent à des principes fondamentaux concernant l'équité.

Dans le domaine du versement des revenus de remplacement, les organismes intervenant sont l'UNEDIC, pour les allocations d'assurance chômage (ARE) comme pour l'allocation spécifique de solidarité (ASS) dépendant de l'État. Les allocations de RMI sont versées par les CAF ou la MSA. En matière de calcul des droits, ce sont les organismes verseurs qui l'effectuent. Pour le contrôle du respect des obligations, le schéma est plus complexe. Pour l'ARE, l'ANPE et l'UNEDIC participent à ce contrôle, mais les sanctions sont prises par l'État (le préfet s'appuyant sur les services de la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle -DDTEFP-). Pour le RMI, le contrôle et la sanction sont du ressort du département depuis le début 2004.

Au Royaume-Uni, calcul des droits, versement et contrôle sont réalisés par les *Jobcentre Plus* qui assurent également l'accompagnement. Aux Pays-Bas, au Danemark, en Suède, le versement des allocations est le fait des « caisses » pour l'indemnisation du chômage, et des communes pour la garantie de ressources. Le contrôle est, par contre, assuré par l'organisme chargé, selon les cas, de l'accompagnement et les sanctions sont prises, au vu des signalements que fournit ce dernier, par les organismes verseurs.

Deux points distinguent donc l'organisation française : une pluralité d'organismes assurant le suivi/contrôle des allocataires de l'assurance chômage et une décision de sanction revenant à l'État.

C'est dans le domaine de l'accompagnement que l'organisation française fait apparaître le plus de chevauchements d'organismes et le risque de confusion de responsabilité. Deux facteurs y concourent :

L'intervention directe de l'UNEDIC comme acteur dans le cadre, déjà, des dispositions de 2001, mais de manière renforcée dans la mise en œuvre de la loi de cohésion sociale et dans le projet de convention tripartite (État, ANPE et UNEDIC) en cours d'examen.

L'articulation entre le contrat d'insertion des allocataires du RMI dont la mise en œuvre est le fait du département et l'accompagnement de nombre d'entre eux par l'ANPE (environ 40 % des allocataires du RMI sont dans ce cas).

Dans les pays étudiés, ces doublons sont évités.

En Suède et au Danemark, les caisses d'assurance chômage n'assurent pas de fonction d'accompagnement. Aux Pays-Bas, l'organisme qui sera en charge de l'accompagnement d'un demandeur d'emploi ou d'un allocataire de garantie de ressources est déterminé par l'agence de l'emploi (CWI), au vu de son éloignement de l'emploi. L'institut pour la gestion des assurances des salariés, d'une part, les communes, d'autre part, sont responsables de l'accompagnement des allocataires les plus éloignés de l'emploi ; les plus proches demeurant gérés par le CWI.

Dernière particularité de la situation française, pour la mise en œuvre de l'accompagnement, l'État intervient de manière éclatée. D'un côté il intervient, dans ce que l'on qualifie de relation d'agence, au travers de l'ANPE qui est un établissement public dont il nomme le directeur général, fixe les objectifs (en particulier dans le cadre de contrats de progrès successifs) et assure l'essentiel du financement. D'un autre côté, l'État maintient une intervention directe par ses services extérieurs (directions régionales et départementales). Cette dualité renforce les problèmes de coordination à tous les niveaux. Dans les autres pays étudiés, ne fonctionne que la relation d'agence. Cette dualité du mode d'intervention de l'État conduit à des conventions tripartites entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC et non pas uniquement à des conventions entre les deux organismes. Elle conduit aussi à ce que l'ANPE ne puisse pas, localement, être le coordinateur des actions d'aide au retour à l'emploi.

Au total, il semble qu'en France, l'articulation des responsabilités respectives des pouvoirs publics (et en particulier de l'État) et des partenaires sociaux, se soit incarnée dans un ensemble d'organismes<sup>6</sup> dont les fonctions tendent à se recouvrir. Ce qui risque d'entraîner des difficultés de coordination (annexe III), voire des remises en cause de principes constitutifs d'un service public.

### 3. L'organisation du service public de l'emploi

Jusqu'à la loi de cohésion sociale, le service public de l'emploi (SPE) n'avait pas été défini par la loi. Il comprenait, selon une circulaire de la Délégation à l'Emploi (C/DE 11/84 du 7 mars 1984), des services de l'administration centrale et des services déconcentrés du ministère en charge de l'Emploi (DRTEFP, DDTEFP), l'ANPE et l'AFPA. En 1991, les services des droits des femmes y ont été ajoutés. Le Code du travail (article L311-1), de son côté, usait d'une autre appellation, le « service public du placement », assuré par l'ANPE et par l'UNEDIC et les ASSEDIC.

Les deux expressions renvoyaient à des approches et à des réalités différentes. Le SPE était chargé de l'application de la politique de l'emploi, alors que le service public du placement avait pour mission le traitement des offres et des demandes d'emploi.

Selon la loi de programmation de la cohésion sociale du 18 janvier 2005, le SPE **comprend** le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

---

(6) Nous nous sommes concentrés ici sur les principaux, mais il faudrait aussi analyser le fonctionnement et les orientations de l'AFPA (association à conseil d'administration tripartite) dont le financement est largement dépendant de la commande publique qui, au demeurant, passe progressivement de l'État aux régions, ou encore l'APEC, organisme paritaire agissant comme co-traitant de l'ANPE, etc.

Le service public de l'emploi est *assuré* par les services de l'État chargés de l'emploi, l'ANPE, l'AFPA et les organismes de l'assurance chômage (UNEDIC et ASSEDIC). Ceci constitue un premier cercle.

Un second cercle est composé d'organismes qui « *concourent* » au SPE, à savoir les collectivités territoriales et leurs groupements.

Un troisième cercle englobe des organismes « publics ou privés » qui « *peuvent également participer* » au SPE, les organismes publics ou privés « dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les organismes (entreprises d'insertion) liés à l'État par une convention, les entreprises de travail temporaire ainsi que les agences de placement privées ».

Le contour est donc élargi à de nombreux organismes, mais les niveaux de participation et de responsabilité sont différents. Ainsi, le contrôle de la recherche d'emploi est opéré par des agents publics relevant du ministre chargé de l'emploi (DDTEFP), de l'ANPE ainsi que des agents relevant des organismes de l'assurance chômage (UNEDIC et ASSEDIC).

Si la loi définit le champ de l'activité du service public de l'emploi et la liste des organismes pouvant intervenir dans ces activités de services, elle est imprécise quant aux finalités caractérisant la nature publique de ces activités et quant au système de régulation qui ne peut être identique à un fonctionnement de marché dans le cadre de services ordinaires. Ce point a été développé dans la partie finale du rapport. On présentera ici une analyse seulement fonctionnelle.

#### 4. Les difficultés du système

Les dysfonctionnements ont été largement soulignés dans le rapport Marimbert, notamment les difficultés de la collaboration entre l'UNEDIC et l'ANPE.

La collaboration entre l'UNEDIC et l'ANPE est essentielle à l'efficacité du dispositif de retour à l'emploi. La question de cette collaboration est posée depuis longtemps. L'article 79 de la loi quinquennale du 20/12/1993 visait déjà au renforcement des liens entre les deux institutions et un rapport de l'IGAS de mai 1994 relevait l'absence d'un cadre général de coopération entre ces deux organismes (IGAS, 1994). C'est autour de la procédure d'inscription des demandeurs d'emploi et de la tenue du fichier des demandeurs que s'est d'abord développée cette collaboration : l'UNEDIC l'alimente, en assure l'exploitation et la maintenance, l'ANPE étant le responsable des radiations. La mise en œuvre du PARE/PAP a entraîné un renforcement des liens et une intensification des relations de travail entre les deux organismes. Cette collaboration se décline aux niveaux national et local. Au niveau national, le Comité stratégique national réunit les directions des deux organismes, y compris les directions fonctionnelles pour suivre la mise en œuvre du dispositif PARE/PAP. Un comité technique de coordination réunit les directeurs opérationnels pour préparer les réunions du comité national. Au niveau régional, un comité technique de suivi réunit deux fois par mois les responsables régionaux des deux organismes (Mignot et Rack, 2004).

Des cellules locales de suivi réunissent les coordinateurs du réseau ASSEDIC, les directeurs délégués de l'ANPE et les directeurs ALE pour la mise en œuvre des décisions des comités techniques de suivi et pour coordonner l'action locale.

La collaboration opérationnelle entre l'ANPE et l'UNEDIC bute, entre autres difficultés, sur l'obstacle des systèmes d'information. Alors que les deux institutions partagent un fichier commun des demandeurs d'emploi, elles ont développé chacune leur propre système de gestion et les efforts de convergence n'ont pas encore abouti. Le projet de convention tripartite prévoit la convergence des systèmes d'information. Les services informatiques de l'ANPE et de l'UNEDIC devraient être regroupés au sein d'une filiale commune.

Les problèmes de collaboration ne se résument pas à des sujets techniques mais renvoient aux différences des objectifs des deux organismes par rapport à l'aide au retour à l'emploi. L'UNEDIC porte principalement son intérêt aux chômeurs indemnisés. Ses objectifs d'équilibre financier peuvent l'amener à concentrer son action sur leur retour rapide à l'emploi plus que sur la qualité des emplois retrouvés. La mission du service public de l'emploi est plus large, devant notamment viser à promouvoir l'égalité des chances des demandeurs d'emploi, quel que soit leur statut au regard de l'indemnisation.

Dans le cadre de la convention UNEDIC de 2001, l'État avait rappelé le principe de l'unicité d'action sous la responsabilité de l'ANPE. Ce point est un enjeu de la mise en œuvre de la loi de cohésion sociale et de la future convention tripartite entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC.

## II. ACTION LOCALE ET COORDINATION DES ACTEURS

Une des évolutions marquantes de ces vingt dernières années, évolution qui se poursuit, est la politique dite de territorialisation. Elle a consisté, pour l'État, à mieux prendre en compte les particularités locales et, dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation, à donner un pouvoir et un rôle accrus aux acteurs locaux (Berthet, Cuntigh et Guitton, 2002). Elle va de pair avec un traitement plus globalisé des personnes, s'accompagnant d'une volonté de donner aux acteurs du retour à l'emploi la main sur un ensemble de dispositifs qui ressortaient de services différents.

Mais cette évolution, que l'on retrouve dans les autres pays européens où la décentralisation a été réalisée depuis plus longtemps, se heurte, en France, à plusieurs obstacles majeurs, notamment l'émiettement et l'hétérogénéité des communes, l'incohérence des découpages territoriaux et une intercommunalité non maîtrisée.

### 1. L'action locale à la recherche d'un territoire

Décliner la mise en œuvre des politiques d'aide au retour à l'emploi conduit à définir un découpage territorial pertinent. Et ceci est, en France, un point délicat d'achoppement. En effet, au niveau de toute mise en œuvre locale, doivent s'articuler les questions d'animation économique et les dispositifs d'aide au retour à l'emploi.

De plus, trois problèmes différents se posent : le découpage territorial et la définition des fonctions exercées par les acteurs nationaux (État, ANPE, UNEDIC, AFPA, etc.), la dévolution de responsabilités aux diverses collectivités territoriales et enfin les initiatives qu'elles prennent (individuellement ou au travers de structures communes comme les intercommunalités<sup>7</sup>), comme celles d'autres acteurs locaux.

Par exemple, si une déclinaison des grandes orientations des politiques de retour à l'emploi peut être réalisée au niveau régional, commun aux principaux acteurs nationaux (État, ANPE, UNEDIC), niveau où est décentralisée désormais la responsabilité de la formation des demandeurs d'emploi, la région est peu en charge du développement économique et l'articulation entre développement économique et aide au retour à l'emploi doit se faire sur un zonage plus fin. Par ailleurs, la gestion du RMI est confiée aux départements et il n'existe pas de compétence régionale en la matière.

Le défaut de coordination entre les acteurs, y compris au sein des services de l'État, a débouché sur des découpages multiples et hétérogènes (IGAS, 2002). Chaque institution, chaque service de l'État, d'une part, les acteurs locaux, d'autre part, ont constitué leurs propres territoires d'action, aboutissant à une étonnante variété de territoires.

Si, au niveau régional, on retrouve une assez forte cohérence, en revanche, le niveau départemental n'est pas présent dans tous les organismes et, surtout, les niveaux de l'action locale sont disparates. L'aire des agences locales de l'emploi ne correspond pas à celle des antennes ASSEDIC ni au découpage des territoires opérationnels du service public de l'emploi des DDTEFP, ni à celui des zones des actions intercommunales des PLIE, ni aux territoires couverts par les CLI pour la mise en œuvre du volet insertion du RMI, pas plus qu'aux aires d'action des établissements de l'AFPA. Les regroupements ou communautés de communes en matière de développement local ou d'action pour l'insertion constituent un niveau territorial supplémentaire qui est rarement en correspondance avec les autres.

Le zonage opérationnel de l'action publique le plus abouti et le mieux instrumenté est, dans le domaine de l'emploi, la zone opérationnelle du service public de l'emploi qui a été créée en 1988. Ce zonage visait à adapter aux conditions locales, la mise en œuvre du contrat formation individualisé (CFI) en direction des jeunes. Dans chaque zone, un coordonnateur, voire deux selon l'importance de la zone, avait pour tâche de mettre en œuvre une politique de formation et de qualification des jeunes en collaboration avec les acteurs locaux. Par la suite, dans le même cadre territorial, des comités locaux emploi-formation seront mis en place tandis que les coordonnateurs du CFI deviendront des coordonnateurs emploi-formation (CEF) et seront rattachés aux DDTEFP lors de leur création en 1993. Actuellement, 384 coordonnateurs emploi-formation animent les 365 zones opérationnelles, certaines zones ayant deux, voire trois CEF, tandis que dans certains départements, deux zones se partagent un CEF.

---

(7) Ces regroupements, nés d'initiatives locales, sont variés dans leurs modalités et leurs objectifs. Ils introduisent un élément supplémentaire de complexité dans la coordination entre initiatives locales et initiatives centrales car ils sont parfois trans-départementaux, voire trans-régionaux, et ne correspondent pas aux découpages administratifs selon lesquels l'action de l'État et de ses agences se déploie.

Ainsi, l'État a constitué un niveau infra départemental qui lui permet de déployer son action de lutte contre le chômage de longue durée. Mais ces zones opérationnelles, si elles permettent localement de coordonner les acteurs locaux et l'action de l'État, correspondent rarement aux zones d'action en faveur de l'insertion et aux zones d'intervention intercommunale, notamment en matière de développement économique local.

L'expérience des autres pays européens montre que la constitution d'acteurs locaux et l'amélioration de la coordination entre eux suppose la définition d'un niveau territorial commun d'importance suffisante. Dans plusieurs pays, la commune est le niveau de l'action locale pour l'emploi (Suède et Danemark) mais les communes ont été regroupées pour former des ensembles suffisamment vastes et peuplés. Au Royaume-Uni, c'est le district qui est le territoire pertinent de l'action locale (on ne compte que 354 districts en Angleterre).

Aux **Pays-Bas**, le renforcement des responsabilités locales relatives aux politiques actives du marché du travail remonte au début des années 1990. La loi du 1<sup>er</sup> janvier 2004 sur l'emploi et l'aide sociale formalise ce renforcement de l'autonomie des municipalités. Elle comporte des mesures d'incitation pour encourager les municipalités à orienter leur politique locale sur la réinsertion et confère aux municipalités la liberté de développer cette politique. Les municipalités sont entièrement responsables de l'aide sociale, celles qui le souhaitent peuvent mettre en place -près de 70 % d'entre elles le font- le programme *Work First*, qui consiste à imposer à tout nouvel inscrit soit un emploi d'intérêt général soit des stages d'insertion dans l'emploi.

Le **Danemark** a créé le cadre institutionnel permettant la mise en oeuvre d'initiatives régionales sans pour autant se départir des priorités nationales ; de plus, la possibilité d'organiser des programmes de retour à l'emploi dans le cadre de l'aide sociale dévolue aux communes les a considérablement renforcées. Cette tendance s'inscrit « autant dans le contexte d'une activation accrue des prestations sociales que dans celui de la territorialisation des politiques de l'emploi » (Joly, 2005). Mais, la future instauration de 98 *Job centre*, regroupant l'aide au retour à l'emploi et le suivi des personnes bénéficiant de la garantie de ressources a été critiquée par la principale organisation syndicale LO et celle des employeurs DA, car les conseils locaux de l'emploi où elles sont présentes n'auront qu'un rôle consultatif, bien moindre que ceux du conseil national et des conseils régionaux de l'emploi.

En **Allemagne**, la mise en oeuvre des politiques actives d'emploi a été profondément remodelée en faveur d'une intervention accrue des autorités locales (Mosley et Schutz, 2001). Les communes allemandes ont ainsi développé des stratégies locales d'intervention visant l'activation et le reclassement dans l'emploi des bénéficiaires des régimes d'assurance sociale, sous forme de coopération avec l'*Arbeitsamt* local ou avec des tiers. C'était traditionnellement le cas pour la mise en oeuvre des programmes de création d'emploi dans le secteur public (ABM). C'est ainsi qu'a été développée, dans le milieu des années 1990, l'approche dite « *Maatwerk* » (travail sur mesure) du nom de l'opérateur néerlandais implanté en Allemagne (Herbillon, 2003). Les récentes réformes Hartz, en créant les communautés de travail fusionnant les services d'aide aux chômeurs en fin de droit relevant de l'*Arbeitsamt* et ceux, communaux, gérant la garantie de ressource, ont modifié la donne. Les communes craignent que ce nouveau système ne réduise leur pouvoir au profit de l'agence fédérale du travail.

La France, en revanche, apparaît comme l'un des seuls pays qui n'a pas entrepris de regrouper ses communes pour en limiter le nombre et aboutir à des entités de taille suffisante pour une action locale sur les plans économique et social. Cette question pour être extérieure au problème du retour à l'emploi, l'affecte néanmoins et gêne la mobilisation des élus locaux dans ce domaine comme dans d'autres. À défaut d'une réduction, improbable à court terme, du nombre des communes, la recherche d'un niveau territorial suffisant peut se faire au travers des structures d'intercommunalité (voir infra).

### 2. Niveaux territoriaux et problèmes de coordination

Le déploiement sur le territoire des institutions contribuant au retour à l'emploi soulève deux types de problèmes pour la cohérence et l'efficacité de l'action locale : la marge d'initiative laissée par la direction centrale à l'échelon local et le découpage de l'aire sur laquelle s'exerce l'action locale.

L'ANPE, qui était organisée en quatre niveaux hiérarchiques (national, régional, départemental et local), a remplacé, en 1995, ses directions départementales par des directions déléguées. La direction déléguée ne correspond pas à l'aire départementale mais au bassin d'emploi, notion propre à l'ANPE. Il y a, au total, 118 directions déléguées et on compte environ mille points d'accueil du public, dont 700 agences locales.

Les agences locales de l'emploi avaient gagné, au cours des années 1990, une dose d'autonomie pour l'application des directives nationales mais, comme le souligne le rapport Marimbert, la mise en œuvre du PAP a imposé un modèle plus standardisé de prestations, ce qui a réduit, sans toutefois l'annuler, la capacité d'initiative des agences.

Les enquêtes qualitatives menées dans le cadre de l'étude « trajectoires des demandeurs d'emploi et marchés locaux du travail » de la DARES avaient mis en évidence des stratégies locales différentes selon les zones d'emploi observées entre 1995 et 1998 (DARES, 2000). Une typologie des modes d'intervention locale de l'ANPE avait été dégagée, illustrant les différentes stratégies des ALE en fonction de leur appréciation du contexte local et de leur capacité à nouer des partenariats locaux.

Certaines agences ont développé des initiatives adaptées aux besoins particuliers de leur territoire en collaboration avec leurs partenaires (Rom Consulting, 2004). Cependant, leur difficulté, comme le souligne l'étude de Iota Management (Pette et Guivarch, 2004), est de concilier les objectifs et les procédures fixés par la direction nationale et les spécificités locales, notamment les orientations privilégiées par les collectivités territoriales. À cet égard, leur marge d'autonomie quoique réelle demeure limitée. Elle joue sur la part du budget consacrée à la sous-traitance de certaines prestations comme les accompagnements renforcés et les ateliers thématiques. Certaines agences sous-traitent une plus grande part de ces prestations pour consacrer plus de temps aux relations avec les entreprises.

En ce qui concerne l'organisation de l'UNEDIC et du réseau des ASSEDIC, plusieurs points sont à souligner. Les éléments de coordination par l'UNEDIC se sont renforcés, au travers notamment des systèmes d'information mais les ASSEDIC ont une forte marge d'autonomie dans la mise en œuvre des dispositifs d'aide au retour à l'emploi. En revanche, les services d'accueil locaux (les « antennes ») jouissent de très peu d'autonomie au sein de leur ASSEDIC. Le déploiement territorial ne suit pas totalement les découpages administratifs. Les ASSEDIC, au nombre de 30 sans compter le GARP pour l'Île de France, sont un peu plus nombreuses que les régions, certaines étant couvertes par deux ASSEDIC. Cependant, la plupart des régions sont couvertes par une seule ASSEDIC. L'ensemble du territoire est couvert par 700 antennes ASSEDIC en contact avec le public des demandeurs d'emploi. Ces antennes locales ne sont que des bureaux locaux des ASSEDIC régionales et il n'existe pas d'échelon départemental ou de niveau délégué qui puisse correspondre avec ce niveau de l'ANPE.

Du côté des services déconcentrés de l'État, le principe hiérarchique est dominant, avec cependant une discontinuité entre niveau régional et niveau départemental, les directions départementales, niveau opérationnel, étant placées sous l'autorité directe de la direction générale, les directions régionales jouant davantage un rôle d'animation. À défaut de coordination hiérarchique, le directeur régional préside le comité technique régional et interdépartemental (CTRI) qui réunit les directeurs départementaux et les chefs de service des services déconcentrés. Mais dans l'architecture des services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi, ce niveau est seulement un niveau d'animation et non de direction.

La coordination entre les principaux acteurs du service public de l'emploi a donc du mal à se réaliser en partie du fait du dédoublement de l'intervention de l'État signalé plus haut (agence et services de la DGEFP), en partie du fait des structures des autres acteurs.

La coordination entre services de l'État, AFPA et ANPE s'opère au niveau régional par l'entremise des préfetures dans les réunions auxquelles les ASSEDIC sont conviées. Le directeur régional assiste le préfet de région dans la coordination de ses actions avec l'ANPE, l'AFPA, l'ANACT, la Région, les partenaires sociaux. Au niveau départemental, le préfet réunit également le SPE, en l'occurrence la DDTEFP et les directions déléguées de l'ANPE. En revanche, du fait de l'absence de structures départementales, l'UNEDIC et l'AFPA ne sont pas présentes. Sur le terrain, la diversité des découpages territoriaux, ainsi que l'absence d'autonomie des antennes ASSEDIC, sont un obstacle à la coordination de l'action.

### **3. Acteurs locaux et coordination**

Les problèmes de coordination des acteurs se posent sur les différentes composantes des interventions en faveur du retour à l'emploi. Deux points doivent particulièrement être soulignés : la coordination de la formation d'une part, la coordination autour du traitement des allocataires du RMI, d'autre part.

#### ***La formation***

La formation des demandeurs d'emploi, comme l'ont souligné plusieurs rapports (Lindeperg, 1999 ; ENA, 2002), souffre depuis longtemps d'un manque de coordination. Un reproche est généralement adressé à l'ANPE : la formation est insuffisamment intégrée par ses agents (ENA, 2002) qui manquent de compétence en ce domaine.

On a évoqué (annexe III) la coordination nécessaire entre ANPE et AFPA pour la mise en œuvre de formations qualifiantes. Le fait que la procédure (S2) ait un taux élevé de non confirmation par l'AFPA des propositions formulées par les conseillers de l'ANPE, illustre les difficultés de coordination rencontrées également dans les études de terrain (Gramain, Exertier et Legal, 2005).

Le transfert progressif aux régions de la commande publique de formation modifie la donne, mais laisse entière la question de la coordination. L'existence des comités de coordination régionale de l'emploi et de la formation au sein desquels les partenaires sociaux sont représentés ne constitue pas une instance de coordination effective. Il s'agit plus, en effet, de lieux de concertation collective réunissant différents acteurs institutionnels.

Au niveau local, le coordonnateur emploi-formation coordonne les actions de la DDTEFP, des agences locales pour l'emploi et du directeur du centre AFPA. Mais on peut s'interroger sur le devenir de ce mode de coordination dans le nouveau contexte.

### *L'insertion des allocataires du RMI*

C'est dans le domaine de l'insertion des allocataires du RMI que les problèmes d'articulation entre les responsabilités des acteurs et de coordination apparaissent les plus importants. Le département est désormais responsable à la fois du financement de l'allocation et de l'insertion des allocataires. La réforme est trop récente pour permettre d'avoir le recul nécessaire quant aux effets de la concentration des responsabilités sur le seul département. La mise au point des contrats d'insertion peut faire appel à divers acteurs locaux ; ces contrats peuvent être orientés prioritairement vers le retour à l'emploi et l'allocataire est alors conduit à s'inscrire comme demandeur d'emploi. Il est alors suivi dans deux procédures. Il faut noter que les départements ne sont pas tenus d'associer l'ANPE à la définition du contrat d'insertion et il semble bien que ce recours n'est pas systématique, d'autant plus que les départements ont à rémunérer ce recours selon des modalités variables.

Une pléiade d'acteurs locaux intervient dans le volet insertion du RMI et, plus généralement, en matière d'insertion des publics en difficulté : les ALE, et surtout leurs co-traitants, les missions locales, les PLIE, les CCAS, les centres médico-sociaux, les équipes emploi-insertion, les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), les nombreuses associations d'insertion et, bien évidemment, le conseil général qui finance et supervise l'insertion. Le public destinataire des actions d'insertion est composé des bénéficiaires du RMI et des jeunes non qualifiés sans emploi non allocataires des ASSEDIC, qu'ils soient ou non inscrits à l'ANPE. La multiplicité et la disparité des acteurs de l'insertion, la difficulté de suivi du public concerné rendent d'autant plus nécessaire la coordination de l'action au niveau local. Plusieurs dispositifs de coordination associant acteurs du service public de l'emploi, collectivités territoriales et acteurs associatifs ont été mis en place, PLIE et équipes emploi-insertion notamment. Le plus ancien de ces dispositifs est celui des PLIE dont la zone de compétence est l'intercommunalité alors que l'équipe emploi-insertion agit au niveau d'un quartier.

Un PLIE, plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi, est un dispositif associatif créé en 1989 dans le cadre de la lutte contre l'exclusion. Ce dispositif porté par une association est financé par la ou les communes qui sont à l'origine de sa création et par le Fonds social européen. Son but est d'aider les personnes en grande difficulté sociale et professionnelle à s'insérer dans le monde du travail. Les PLIE coordonnent et mobilisent localement différents acteurs : ANPE, mission locale, PAIO, DDASS, mairie, service d'accueil des travailleurs handicapés, association sanitaire et sociale, SIAE et l'ensemble des acteurs concourant à l'insertion. Ils tentent généralement d'articuler le développement économique local en mobilisant et en soutenant les entreprises et l'insertion des chômeurs les moins qualifiés. En 2003, on comptait 193 PLIE, couvrant plus de 4 000 communes.

Les équipes emploi-insertion, dispositif créé en 2000 à l'initiative du ministère de la Ville, coordonnent également l'action de différentes institutions à l'échelle des quartiers. Ces équipes sont le plus souvent animées par un directeur d'agence locale de l'emploi et sont composées d'un agent de l'ANPE et d'un agent de la mission locale et de personnes issues de collectivités territoriales et d'associations d'insertion.

Ces structures sont à la fois des outils de coordination mais mènent également des actions propres. Leur efficacité dans la coordination est variable et dépend fortement de facteurs locaux et individuels. Un point essentiel concernant les PLIE est la qualité de la relation entre le conseil général, acteur clef de l'insertion et l'association porteuse du PLIE. Lorsque l'aire d'action d'un PLIE s'étend sur deux, voire trois départements, des divergences entre conseils généraux risquent d'entraver son action.

La plupart des pays européens ont confié aux communes ou à leurs équivalents les actions d'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi. L'élément de différenciation le plus marquant est, en France, la relative déconnexion entre aide sociale et recherche d'emploi et la faiblesse, sinon l'inexistence, des liens entre les services sociaux locaux et les agences locales de l'emploi. Dans tous les pays européens étudiés, la tendance générale est au suivi, par les instances municipales versant une garantie de ressources, de l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi, éventuellement dans le cadre d'une sous-traitance à des organismes spécialisés.

#### **4. Un nouvel acteur, les maisons de l'emploi**

Face aux problèmes de coordination locale des acteurs, qu'il s'agisse d'acteurs locaux de services ou d'organismes nationaux, et face au parcours d'obstacle que constituent, pour les demandeurs d'emploi, les démarches à accomplir, le plan de cohésion sociale a introduit un nouvel acteur, les maisons de l'emploi. Ces structures, créées à l'initiative d'élus locaux, devront s'appuyer sur une commune ou une intercommunalité et rassembler des membres constitutifs : le représentant local de l'État, la DDTEFP, l'ANPE, l'ASSEDIC, les élus locaux et des partenaires associés : acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, l'AFPA, les organismes consulaires, les partenaires sociaux, les PLIE, etc. Le soutien financier de l'État est conditionné à la labellisation des projets qui lui sont présentés.

Les maisons de l'emploi ont un double objectif, d'une part, réunir en un même lieu l'offre de services destinés aux demandeurs d'emploi, d'autre part, coordonner les moyens et les actions pour l'emploi sur un territoire donné. En tant que guichet unique, les maisons de l'emploi permettraient, sur la base d'une collaboration de l'ANPE et de l'ASSEDIC, de faciliter l'inscription des demandeurs d'emploi et leur accompagnement vers l'emploi. Selon leur charte, elles développeront également les fonctions suivantes : coordination et fédération des services de l'emploi en collaboration avec les collectivités locales, observation et analyse du bassin d'emploi, information et accompagnement vers des formations ou des aides.

La loi de cohésion sociale prévoit la création, à terme, de 300 maisons de l'emploi couvrant l'ensemble du territoire national. Au 15 octobre 2005, 55 maisons de l'emploi avaient été labellisées, mais aucune n'avait encore démarré selon les règles inscrites dans le cahier des charges. Les premières maisons labellisées sont des structures créées depuis plusieurs années afin de coordonner l'action des acteurs locaux du retour à l'emploi sur une base intercommunale. Elles ont acquis une expérience des difficultés de la coordination des actions locales associant diverses institutions et structures qui devraient les aider à surmonter les obstacles qui se présenteront.

Pour réussir, une telle construction devra résoudre les difficultés résultant de la variété des découpages territoriaux examinée précédemment. En principe, les maisons de l'emploi se constituent à l'échelle du bassin d'emploi à partir d'une initiative des acteurs locaux et requièrent une collaboration intercommunale. Cependant, le territoire opérationnel d'une maison de l'emploi peut aussi être un regroupement de plusieurs bassins d'emploi ou une agglomération. L'État attend, en quelque sorte, des acteurs locaux, y compris de ses propres services ou agences, qu'ils réussissent à constituer un territoire pertinent d'action et ainsi à mieux se coordonner.

Par ailleurs, même le regroupement en un lieu unique des principaux acteurs, qui n'est pas acquis, ne ferait pas disparaître, *ipso facto*, l'écart existant entre des logiques d'action différentes. Selon l'avis des acteurs locaux engagés dans cette démarche que nous avons rencontrés, la réussite des maisons de l'emploi dans leurs fonctions d'accueil des demandeurs d'emploi dépendra de manière cruciale de l'engagement au niveau local des agents de l'ASSEDIC et de l'ANPE. Le risque existe en effet que, faute de coopération, les maisons de l'emploi ne constituent qu'un lieu d'accueil supplémentaire, contraint de renvoyer les demandeurs d'emploi à l'antenne ASSEDIC et à l'agence locale de l'emploi.

## **ANNEXE V**

# **L'AIDE AU RETOUR À L'EMPLOI DANS CINQ PAYS EUROPÉENS**

### **INTRODUCTION**

Pour mettre en perspective les pratiques françaises, le CERC a étudié de manière systématique cinq pays européens : l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. Les quatre derniers cités constituent des exemples intéressants à plus d'un titre. Ils ont des taux de chômage moins élevés que celui de la France. Ils ont engagé des réformes assez intenses du traitement du chômage, avec certaines caractéristiques communes, mais aussi une grande variété de méthodes. L'Allemagne connaît, en revanche, un taux de chômage élevé, notamment dans les länder de l'Est, en partie du fait des difficultés économiques et du coût de la réunification. Elle a entrepris depuis quelques années une réforme très profonde du traitement du chômage.

Ces exemples ont largement été utilisés dans le rapport et les annexes précédentes. Dans cette annexe, on vise à présenter, pour chacun des pays, un panorama général en reliant l'examen des revenus de remplacement, les dispositifs d'aide au retour à l'emploi et enfin la gouvernance du système. Chaque présentation est précédée d'un rappel sommaire des caractéristiques économiques.

## ALLEMAGNE

### 1. Contexte

L'Allemagne est le plus grand des pays de l'Union européenne (82,5 millions d'habitants en 2004) et le principal partenaire de la France. En 2004, le PIB par tête était égal à la moyenne de l'UE à 15<sup>1</sup>.

Le taux d'emploi allemand s'établit à un niveau élevé par rapport à la France, mais proche de la moyenne des pays de l'UE (15) (respectivement 65,5 %, 62,8 %, 65 %).

Le chômage en Allemagne n'a cessé d'augmenter depuis la fin de la réunification pour atteindre un chiffre autour de 5 millions de chômeurs (février 2005). Le taux de chômage était de 7,7 % en 1993 et de 9,5 % en 2004. Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans, 11,7 %, est relativement modéré.

L'Allemagne connaît actuellement une croissance économique ralentie (0,7 % entre 2000 et 2004<sup>2</sup>) inférieure à celle de l'UE à 15 (1,5 %). Le chômage de longue durée occupe une place plus importante relativement à la France et à l'UE (respectivement 51,8 %, 41,6 % et 42,4 %)<sup>3</sup>.

La principale organisation syndicale est le *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB) ou Confédération des Syndicats allemands avec 7 millions d'adhérents<sup>4</sup>. Le taux de syndicalisation est de 18 % environ. La principale organisation patronale est le BDA même si le taux d'entreprises affiliées ne cesse de diminuer notamment à l'Est. Les relations entre partenaires sociaux allemands sont marquées par la recherche du compromis.

### 2. Les revenus de remplacement

En Allemagne, la simplification des dispositifs est engagée, dans la loi Hartz IV, au travers de la fusion des allocations de chômage de fin de droits (*Arbeitslosenhilfe*) et des allocations de garanties de ressources (*Sozialhilfe*), en une allocation unique, l'*Arbeitslosengeld II*. Il ne demeure que deux allocations, l'une, d'assurance chômage gérée par l'Agence fédérale du travail, l'autre, de garantie de ressources gérée soit par les communautés de travail (agence du travail et communes) soit par 69 communes à titre expérimental. Cette réforme conduit à une redéfinition des structures de gestion autour de deux entités.

D'un côté, l'Agence fédérale assure les fonctions d'indemnisation, met en oeuvre la politique active de l'emploi, assure la collecte des cotisations sociales. Elle prend en charge les chômeurs indemnisés pendant douze mois (sauf condition d'âge) (*Arbeitslosengeld I*). En vue de préparer la dernière étape des réformes, la loi Hartz IV, organisant la fusion entre le 2<sup>ème</sup> pilier de l'aide au chômeur (fin de droits) et le 3<sup>ème</sup> pilier de la garantie de ressources pour donner l'*Arbeitslosengeld II* (ALG II), la loi Hartz II, a prévu l'instauration de communautés de travail.

#### L'assurance chômage

L'allocation d'assurance chômage (*Arbeitslosengeld I*) est financée par les cotisations des salariés et des employeurs à part égale (depuis 1994, la contribution totale est stable à 6,5 %).

A partir de février 2006, la condition d'affiliation minimale sera de douze mois au cours des deux dernières années.

(1) Source : Eurostat PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA) (EU 25 = 100).

(2) Source : Eurostat.

(3) Source : Perspectives de l'emploi OCDE, 2005.

(4) Chiffres de la Confédération européenne des Syndicats (2004).

La durée d'indemnisation sera de six à douze mois sauf condition d'âge (18 mois pour les plus de 55 ans).

Le montant de l'allocation est de 60 % du salaire de référence (67 % du salaire de référence si la personne a des enfants). Le montant maximal est de 1 580 ou 2 120 €, selon la situation familiale et la classe d'imposition.

### La garantie de ressources

L'*Arbeitslosengeld II* est un revenu minimum d'insertion avec ses deux volets : mesures de (re)qualification et d'insertion et soutien financier, sous conditions de ressources. Elle est financée par l'impôt.

Il s'agit d'un forfait de 345 € par mois à l'Ouest, 331 € à l'Est, pour un célibataire ou chef de famille<sup>5</sup>, auquel s'ajoutent des suppléments pour le logement et le chauffage, ainsi que pour les enfants à charge et le conjoint s'il est sans ressources.

Le montant auquel peut prétendre le bénéficiaire est donc fonction du degré individuel de nécessité. La communauté de besoin commence dès l'âge de 15 ans (âge légal de l'apprentissage).

Dans le calcul des prestations, entrent en ligne de compte, toutes les sources de revenus (revenus immobiliers), le patrimoine (immobilier, épargne, etc.) du chômeur comme de ses proches -mais en deçà d'un certain plafond seulement-.

### Les sanctions

Le droit à l'indemnité chômage<sup>6</sup> est suspendu pour moins de 12 semaines en cas de refus d'un travail raisonnablement exigible ; il est suspendu pour 12 semaines exactement en cas de faute plus importante (par exemple chômage volontaire).

### 3. Les modalités de l'accompagnement

L'Allemagne consacrait 1,14 % de son PIB en 2003 aux dépenses actives de politique de l'emploi.

Que ce soit pour les chômeurs indemnisés (*Arbeitslosengeld I*) ou les personnes sous garantie de ressources (*Arbeitslosengeld II*), l'accompagnement et les prestations sont les mêmes. Dans le cas des 69 communes qui gèrent l'*Arbeitslosengeld II* à titre expérimental pendant six ans, il faut y ajouter des spécificités et souplesses locales. Enfin, pour les personnes non indemnisées au titre de l'assurance chômage ou de la garantie de ressources, la responsabilité de l'accompagnement incombe à l'Agence fédérale du travail.

Lors du premier entretien, les clients-chômeurs sont répartis en fonction d'un diagnostic dans quatre groupes différents :

- 1) les « clients de marché » (ceux qui n'ont pas besoin de l'aide de l'agence) représentent 20 %,
- 2) les clients-chômeurs ayant besoin de conseil, d'assistance, subdivisés en deux sous-groupes représentent 60 % :
  - 2.1) ceux qui ont seulement besoin de conseils et d'accompagnement léger,
  - 2.2) ceux qui ont besoin de services renforcés (dont la formation).

---

(5) Pour la 1<sup>ère</sup> fois, une mesure politique rompt avec la pratique égalitaire qui prévalait jusqu'ici dans la politique de soutien aux nouveaux Länder. En effet, les salaires est-allemands n'atteignent que près de 90 % du niveau de l'Ouest pour une productivité de 68 %. Le niveau de vie matériel n'est que de 80 % (Commission Dohnanyi chargée du suivi de la transition est-allemande). Ce sont donc bien des disparités régionales qui légitiment cette différence de 14 €. Le Conseil d'évaluation/de médiation de la Loi Hartz IV a demandé la suppression de cette différenciation.

(6) Depuis la première loi Hartz.

3) le groupe des clients à accompagner qui cumulent des handicaps, des difficultés de tous ordres et dont les chances de réintégration sont assez faibles représentent 20 %.

L'accompagnement –partiel ou total- peut être confié à un prestataire externe, notamment pour les actions de formation. Après trois mois de chômage, le demandeur d'emploi indemnisé peut s'adresser à une agence privée de placement, avec un bon de placement. Les chômeurs qui sont toujours sans emploi six mois après leur inscription peuvent demander à l'agence pour l'emploi de confier leur placement à un tiers. Des agences de travail temporaire (PSA) mettent à la disposition des entreprises des chômeurs au chômage depuis plus de six mois.

Les chômeurs peuvent se voir proposer des contrats aidés (« minijobs » jusqu'à 400 €, « midijobs » de 400 à 800 € et « 1 € jobs »), des stages de formation (de courte durée, formation professionnelle de base, formation professionnelle approfondie, reconversion, cours de langue allemande). Il existe aussi des aides à la création d'entreprise (*Ich AG, Familie AG*).

#### 4. La gouvernance

Au niveau fédéral, la politique du marché du travail relève du ministère fédéral de l'économie et du travail (BMWA)<sup>7</sup>. Elle inclut les politiques active et passive. Les Länder peuvent adopter et financer des dispositions complémentaires.

En Allemagne, la simplification des dispositifs est engagée. Il ne demeure que deux allocations, l'une d'assurance chômage, l'autre de garantie de ressources. Cette réforme conduit à une redéfinition des structures de gestion autour de deux entités. L'Agence fédérale du travail, institution publique, est responsable de l'accueil, l'inscription et l'aide au retour à l'emploi dans un marché ouvert à la concurrence. Elle est également responsable de l'indemnisation du chômage. Les *Jobcenter* sont, depuis juin 2004, des guichets uniques, gérés par l'Agence fédérale, réunissant les agences locales pour l'emploi et les guichets d'aide sociale des municipalités. Ils sont responsables du versement des allocations et de l'aide au retour à l'emploi. Dans 90 % des cas, il s'agira d'une juxtaposition des deux guichets. A titre dérogatoire, 69 communes géreront seules leurs *Jobcenter*.

#### La place des partenaires sociaux

On est passé d'un système géré de façon paritaire et autonome par les salariés et les employeurs à une gestion tripartite au niveau fédéral.

---

(7) A l'automne 2002, la fusion du ministère fédéral de l'Économie et de la Technologie avec le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales a donné naissance au ministère fédéral de l'Économie et du Travail (ce poste était occupé, sous la dernière coalition rouge-verte, par W. Clement).

## DANEMARK

### 1. Contexte

Le Danemark est un petit pays (5 400 000 habitants en 2004). Le PIB par tête dépasse de 13 % la moyenne de l'Europe des 15. En moyenne annuelle, entre 2000 et 2004, le taux de croissance du PIB s'établit à 1 %.

Le taux d'emploi danois se situait, en 2004, à un niveau élevé, à la fois par rapport à la moyenne européenne et à la situation française (76 % en 2004, contre 63 % en France et 65 % en moyenne européenne).

Le taux de chômage danois a significativement chuté depuis dix ans. Il est de 5,3 % en 2004, et de 7,8 % pour les moins de 25 ans. Le chômage de longue durée occupe, dans l'ensemble du chômage, une place sensiblement moindre (23 %) qu'en France ou en moyenne européenne des 15 (42 %).

La principale organisation d'employeurs, DA (50 % des entreprises) et la principale organisation syndicale LO, sont très représentatives. Le Danemark compte d'autres organisations syndicales centrales, la fédération des organisations de salariés et de fonctionnaires (FTF), qui s'adresse surtout aux fonctionnaires et aux salariés de qualification moyenne, et la confédération des associations professionnelles (AC) qui regroupe des cadres. Plus de 80 % des Danois sont syndiqués.

En septembre 1899, les partenaires sociaux ont conclu un accord reconnaissant aux employeurs la liberté de gérer les entreprises et de licencier, et aux syndicats la légitimité pour négocier les salaires et les conditions de travail, sans intervention de l'État. Depuis, le salaire, l'horaire de travail, la sécurité au travail et l'âge de la retraite sont fixés par la négociation et non par la loi.

Les relations entre partenaires sociaux danois se caractérisent par la recherche de compromis, ce qui n'exclut pas les conflits, en particulier en période de renégociation des accords collectifs.

Au Danemark, la législation du travail peu contraignante, conjuguée à une sécurité de revenu élevée et à une politique active d'aide au retour à l'emploi, est la base du système dit de *flexécurité* danois. Malgré leur faible ancienneté moyenne dans leur entreprise, les Danois sont nombreux à s'estimer en emploi de bonne qualité et en sécurité.

### 2. Les revenus de remplacement

#### L'assurance chômage

L'assurance chômage est volontaire. La plupart des 35 fonds d'assurance (33 pour le chômage et deux spécifiques à la préretraite) sont liés aux syndicats et à une profession. Les prestations sont financées par les cotisations des membres (15 % du total), une partie des cotisations sociales des salariés et des indépendants, payées avec l'impôt et une taxe spécifique de 3 % sur la valeur ajoutée. Le complément est assuré par des transferts de l'État.

Pour bénéficier des prestations, il faut être cotisant du fonds depuis au moins un an, avoir travaillé dans le champ professionnel concerné au moins 52 semaines dans les trois ans précédents<sup>8</sup>, être inscrit à l'agence pour l'emploi AF et être disponible pour travailler

(8) Il s'agit de la condition la plus courante, les clauses pratiques d'éligibilité sont plus complexes.

La durée maximale d'indemnisation est de quatre ans. Les indemnités s'élèvent à 90 % du revenu du travail antérieur, avec un plafond de 1 900 € par mois.

### La garantie de ressources

La garantie de ressources, financée par les recettes fiscales des municipalités, est versée aux chômeurs, sous conditions de ressources, n'ayant pas droit aux allocations d'assurance. Son montant, complémentaire aux autres sources de revenu, modulé selon l'âge et les charges de famille, s'élève à 60 % du plafond de l'indemnité d'assurance chômage pour une personne de plus de 25 ans sans enfants à charge, à 80 % de ce plafond si elle a des enfants à charge.

### Les sanctions

Le demandeur d'emploi (assuré ou bénéficiaire de la garantie de ressource au titre de la recherche d'emploi) a le droit et le devoir d'accepter un emploi dit convenable<sup>9</sup>, une offre de formation ou un emploi aidé qui lui sont offerts par les services de l'emploi. En cas de refus, les sanctions sont graduées.

### 3. Les formes d'accompagnement

Le Danemark consacrait, en 2003, 1,7 % de son PIB aux dépenses actives de politique de l'emploi. Les dépenses de formation représentaient, à elles seules, 0,5 % du PIB.

### Le suivi

Les demandeurs d'emploi sont enregistrés dès le premier jour de chômage. Lorsqu'ils sont assurés, cette information est communiquée aux fonds d'assurance pour déclencher l'indemnisation. Dans les quatre premières semaines de chômage, le CV du chômeur doit être entré dans la banque de données *Jobnet* (offres et demandes d'emplois consultables sur Internet). Selon qu'ils sont indemnisés au titre de l'assurance ou de la garantie de ressources, les mesures spécifiques qui leur sont destinées et leur suivi relèvent de deux circuits différents. Les chômeurs bénéficiant de l'allocation d'assurance sont suivis par l'agence pour l'emploi AF, ceux qui bénéficient de la garantie de ressource par les services de l'emploi municipaux. Les activités des deux circuits sont placés sous l'autorité de l'AMS (autorité nationale du marché du travail).

Lors de l'entretien initial, le chômeur est orienté vers un niveau de service (classement de 1 à 5 selon la distance estimée au marché de l'emploi). Pour les chômeurs indemnisés au titre de l'assurance, cette orientation s'appuie en partie sur un modèle statistique de profilage, complété par les éléments de l'entretien professionnel à l'agence pour l'emploi. Des initiatives spécifiques sont prises pour des groupes désavantagés : les plus de 50 ans, les « nouveaux Danois », les non-qualifiés. Les entretiens d'actualisation sont trimestriels.

### Les prestations offertes

En libre-service, les clients (indemnisés par le régime d'assurance, bénéficiaires de la garantie de ressources ou ne bénéficiant ni de l'un ni de l'autre) ont accès à des outils d'orientation professionnelle et à une base de données sur la formation. Des ateliers sont également proposés.

Des prestations plus soutenues sont offertes à ceux dont l'employabilité est présumée plus réduite : des emplois aidés dans le secteur public ou privé ou des formations. La formation est la prestation soutenue la plus fréquemment utilisée.

---

(9) Avec un salaire en rapport avec sa qualification, jusqu'à deux heures de transport de son domicile.

Les services d'accompagnement et les prestations offertes par les deux réseaux sont appelés à être fusionnés en 2007.

### **4. La gouvernance**

Les orientations stratégiques de la politique de l'emploi sont fixées au niveau national et régional par des conseils de l'emploi, organismes tripartites. Le pilotage est assuré par l'AMS. Le service public local est constitué des agences AF, qui suivent les demandeurs du régime d'assurance, et des services emploi communaux, qui gèrent les bénéficiaires de la garantie de ressource. Les allocations du régime d'assurance sont versées par les 33 fonds liés aux syndicats, la Direction du travail assurant leur animation et le contrôle de leur activité. Les agences AF et les bureaux municipaux de l'Emploi vont fusionner en 2007 dans le cadre de 98 *Jobcentre*. Les conseils locaux de l'emploi, tripartites, amenés à intervenir au niveau local, n'auront plus qu'un rôle consultatif, ce qui représente une perte de pouvoir formel pour les partenaires sociaux.

### **Le recours à la sous-traitance**

Il concerne surtout les demandeurs du régime d'assurance, dont 30 % sont suivis par des prestataires externes. Les prestataires sont choisis par appels d'offres. Les prix et les règles du marché sont déterminés par les autorités régionales (conseils régionaux de l'emploi). Le recours à la sous-traitance est beaucoup plus rare pour les demandeurs bénéficiaires de la garantie de ressources.

### PAYS-BAS

#### 1. Contexte

Les Pays-Bas sont un pays de taille moyenne, qui compte 16,3 millions d'habitants en 2004. Le PIB par tête dépasse de 15 % celui de l'Union Européenne à 15 (source : Eurostat). Le taux de croissance moyen annuel du PIB entre 2000 et 2004 a été assez faible, de l'ordre de 0,8 %.

Le taux d'emploi s'établit à 73,1 %, soit un niveau bien plus élevé que celui de la moyenne de l'UE à 15 et surtout de la France (respectivement 65 % et 62,8 %). Le taux d'emploi néerlandais est particulièrement élevé pour les jeunes de moins de 25 ans : 66,2 % contre seulement 29,5 % en France. Il peut notamment s'expliquer par la proportion d'emplois à temps partiel (35 % de l'emploi en 2004) dont les trois quarts sont occupés par des femmes.

Le taux de chômage a fortement baissé entre 1982 et 2001, passant de 9 % à 2,5 %, puis a remonté pour atteindre 4,6 % en 2004, un niveau encore très inférieur à celui de l'UE à 15 et de la France (respectivement 8 % et 9,7 %). Le taux de chômage des jeunes y est de 8 %, contre 15,6 % dans l'UE à 15 et 21,3 % en France. La part du chômage de longue durée dans le chômage est également faible : 32,5 % contre 41,6 % en France (source : OCDE).

En 2001, le taux de syndicalisation est de 27 % (source : EIRO, 2001). Les syndicats les plus importants sont le FNV (Confédération néerlandaise des syndicats) avec 1 226 000 membres en 2003 et le CNV (Confédération nationale des syndicats chrétiens) avec 355 000 membres.

#### 2. Les revenus de remplacement

##### L'assurance chômage

L'assurance chômage est gérée par l'UWV (Institut de gestion des assurances des salariés), organisme public autonome. Le régime est financé par des cotisations sociales salariales et patronales.

Pour avoir droit à l'assurance chômage, il faudra, à partir de février 2006, suite à la réforme décidée en avril 2005, avoir travaillé 26 semaines au cours des 36 dernières semaines (contre, auparavant, 26 au cours des 32 dernières). L'assurance chômage sera versée pendant trois mois et un mois de plus par année travaillée au-delà de cinq ans, avec un maximum de trois ans et deux mois (contre cinq ans dans le système actuel). L'indemnisation est de 75 % du salaire de référence, les deux premiers mois, puis de 70 % les mois suivants, avec un plafond de 2 730 € par mois.

Les allocations de garantie de ressources sont de la responsabilité des communes ; elles sont, depuis janvier 2004, également entièrement responsables de l'insertion des allocataires de cette prestation.

##### La garantie de ressources

Le montant de la garantie de ressources est compris entre 50 % et 70 %<sup>10</sup> du salaire minimum (soit entre 552 € et 772 €) pour les isolés de 21 à 65 ans.

---

(10) Un montant complémentaire peut être accordé par la commune, jusqu'à 70 % du salaire minimum, si les personnes ne sont pas logées gratuitement.

Il atteint 70 % du salaire minimum pour les parents seuls avec des enfants et 100 % du salaire minimum (soit 1 103 €) pour les couples de 21 à 65 ans. Pour les jeunes de moins de 21 ans qui ont des besoins vitaux supérieurs aux allocations familiales et lorsque les parents ne peuvent assumer cette charge, une aide sociale spéciale peut leur être versée.

### **Le suivi et le contrôle**

Chaque chômeur (quel que soit son type d'indemnisation) doit s'inscrire dans une des agences des centres de l'emploi et des revenus (CWI) et rechercher activement un emploi. Seuls les plus de 57 ans et demi sont dispensés de l'obligation de recherche (comme en France). Chaque chômeur doit se présenter aux convocations et se soumettre au contrôle. Il doit en particulier envoyer par courrier, toutes les quatre semaines, une « fiche de travail » qui récapitule l'ensemble de ses démarches de recherche d'emploi. Il doit accepter tout emploi « approprié » ; la définition de l'emploi convenable change au bout de six mois de chômage : le chômeur doit alors élargir le cercle de ses recherches à des emplois de niveau inférieur, il peut lui être demandé d'accepter un emploi à un salaire inférieur ou une plus forte mobilité.

Dans les cas de recherche d'emploi insuffisante, fraude, perte d'emploi volontaire ou refus de participer à des programmes de formation, des sanctions peuvent être décidées, sous forme d'une réduction temporaire ou permanente, partielle ou totale de l'allocation. Ce sont les instances versant les allocations, UWV pour l'assurance chômage et l'invalidité et les communes pour les garanties de ressources, qui décident de ces sanctions. La sanction doit être proportionnelle à la faute commise. En pratique, pour les chômeurs à l'assurance, la réduction temporaire partielle des indemnités peut varier de 5 % durant quatre semaines à 25 ou 30 % durant treize semaines. Pour les bénéficiaires de la garantie de ressources, la réduction temporaire de l'indemnité ne peut pas dépasser 20 % et ne peut pas durer plus de six mois. La plupart des sanctions durent moins de deux mois. Le nombre de sanctions s'est considérablement accru : il est passé de 27 000 en 1987 à 104 000 en 1994.

### **3. Les modalités de l'accompagnement**

Les Pays-Bas consacraient, en 2004, 1,8 % de leur PIB aux dépenses de politique active de l'emploi. Les dépenses de formation professionnelle y étaient particulièrement élevées (0,6 %) (source : OCDE).

Les Centres pour l'emploi et les revenus (CWI) reçoivent tous les demandeurs d'emploi, quel que soit leur statut d'indemnisation (même les demandeurs d'emploi qui ne reçoivent aucune indemnisation), et procèdent à un profilage (analyse statistique des caractéristiques individuelles, couplée avec un entretien qualitatif) afin de les orienter vers un opérateur responsable de l'accompagnement.

- Les demandeurs d'emploi considérés comme autonomes dans leur recherche d'emploi sont gérés par les CWI qui leur fournissent des prestations légères équivalentes au libre service en France.

- Les demandeurs d'emploi considérés comme plus éloignés de l'emploi sont envoyés auprès des instances versant les allocations (UWV pour les chômeurs indemnisés par l'assurance chômage ou l'invalidité et les communes pour la garantie de ressources et les personnes ne recevant aucune allocation). Ils sont reçus par un référent unique qui les oriente immédiatement dans des parcours de réintégration.

Ces parcours sont assurés à 100 % pour l'UWV et à au moins 70 % de leur budget pour les communes, par le recours à des prestataires externes.

Les contrats aidés sont surtout utilisés par les communes. De plus, les communes qui le souhaitent peuvent mettre en place (près de 70 % d'entre elles le font) le programme *Work First* depuis la loi de janvier 2004. Il s'agit d'imposer aux allocataires, surtout les jeunes et les nouveaux entrants, dès leur inscription au CWI, de rentrer dans un programme soit d'emploi d'intérêt général (20 heures par semaine), soit de stage d'insertion dans l'emploi pendant une durée variant de quatre à six mois.

Les stages de formation peuvent être utilisés par tous les opérateurs, mais le sont moins qu'auparavant (15-20 000 bénéficiaires par an contre 100 000 les années précédentes), dans une nouvelle perspective de cibler surtout le retour rapide à l'emploi. Les chômeurs qualifiés utilisent souvent le budget personnel (dispositif qui consiste à verser le budget de la réintégration directement au chômeur pour qu'il organise seul son parcours) pour mettre en place des stages de formation.

### 4. La gouvernance

Des réformes mises en place depuis 1990 ont modifié le rôle des acteurs en transformant profondément le fonctionnement du service de l'emploi. Le nouveau système a les principales caractéristiques suivantes.

Le rôle des partenaires sociaux s'est affaibli : ils ne sont plus directement gestionnaires de l'assurance sociale (chômage et invalidité) et n'ont conservé qu'un rôle de concertation à travers les anciens organes (SER et Fondation du Travail) et le nouveau Conseil de l'emploi et des revenus. Toutefois, les processus de concertation sont importants et effectifs.

L'État a donc repris en main une partie des fonctions du traitement du chômage. Le service public de l'emploi est représenté par les CWI, guichets uniques responsables de l'inscription de tous les demandeurs d'emploi, des dossiers de demande d'allocations, de la collecte des offres d'emploi, de l'aide au retour à l'emploi des chômeurs autonomes dans leur recherche et de profilage. Par contre, la partie réintégration des chômeurs en difficulté a été séparée et privatisée au sein d'une société dont l'État est le principal actionnaire.

L'aide au retour à l'emploi a donc été progressivement externalisée et privatisée et le recours au marché s'est fortement développé.

Le rôle des communes s'est profondément renforcé.

Selon le principe de « qui paye, décide », ce sont les instances allocatrices (UWV et communes) qui sont responsables de l'aide au retour à l'emploi de leurs allocataires, lorsqu'ils ne sont pas considérés comme autonomes dans leur recherche d'emploi.

Cependant, le rôle de profilage et d'aiguillage des CWI donne au service public de l'emploi une fonction essentielle de répartition et de régulation qui permet de limiter « l'écémage » des publics.

## ROYAUME-UNI

### 1. Contexte

Le Royaume-Uni est un pays de dimension comparable à celle de la France (59,7 millions d'habitants en 2004). Le taux d'emploi britannique s'établit à 72,7 %, ce qui est nettement au-dessus de la moyenne européenne des quinze (65 %) et de la situation française (62,8 %). Le PIB par habitant en 2004 dépassait de 9 % la moyenne européenne des 15.

Depuis 1993, le taux de chômage britannique a significativement baissé passant de 10 % à 4,6 % en 2004. De 2000 à 2004, le taux de croissance du PIB a été plus favorable qu'en moyenne pour l'Europe des 15 (2,5 % en moyenne annuelle, pour 1,5 % dans l'UE à 15 et 1,6 % en France). Le chômage des jeunes est de 10,9 % en 2004 au Royaume-Uni contre 21,3 % en France et 15,6 % au niveau de l'UE à 15. De plus, le chômage de longue durée (supérieur à 12 mois) occupe dans l'ensemble du chômage une place sensiblement moindre qu'en France (12,7 % au Royaume-Uni contre 41,6 % en France) ou en moyenne européenne (42,4 %). Toutefois, le taux d'inactivité des hommes peu diplômés est relativement élevé. En 2003, plus de 30 % des hommes de 25 à 64 ans n'ayant pas atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire étaient inactifs, la moyenne pour l'Europe des 15 et la proportion pour la France dépassant à peine 20 %.

Le taux de syndicalisation, après une baisse sensible, s'est stabilisé entre 25 et 30 % (chiffres 2003).

### 2. Les revenus de remplacement

#### L'assurance chômage et la garantie de ressources

Au Royaume-Uni, la distinction est faible entre indemnisation du chômage et allocations de garanties de ressources. En effet, l'allocation d'assurance chômage est forfaitaire, de courte durée -six mois- au terme desquels l'allocation passe sous conditions de ressources.

L'indemnisation est soumise à des conditions de disponibilité, d'aptitude, de recherche active d'un emploi<sup>11</sup> et à la signature d'un *Jobseeker's Agreement*. Toutes les prestations sociales, y compris les prestations d'assurance chômage, sont financées par une contribution unique.

L'allocation chômage *Jobseeker's Allowance (JSA)*, forfaitaire, comprend deux composantes successives :

La *Contribution-based Jobseeker's Allowance (JSA(C))* -allocation basée sur les cotisations) est versée aux personnes qui ont suffisamment travaillé et cotisé à l'assurance nationale<sup>12</sup>. Le montant de l'indemnisation est forfaitaire (362 € mensuels pour une personne de plus de 25 ans), variable seulement selon l'âge du bénéficiaire. Elle est versée pour une durée maximale de six mois, quels que soient la durée d'affiliation et l'âge de l'intéressé.

(11) On entend par recherche active d'emploi le fait de déposer sa candidature pour un emploi en écrivant personnellement ou en téléphonant, en cherchant des informations provenant de la publicité des agences ou directement des employeurs, en s'enregistrant chez une agence d'emploi.

(12) Condition d'affiliation minimale : cotisations payées sur 25 fois le seuil de salaire assurable au cours des deux dernières années et cotisations payées et créditées sur 50 fois le seuil sur chacune des deux dernière années fiscales.

Au-delà de six mois, l'indemnisation du chômage passe sous conditions de ressources avec l'*Income-based Jobseeker's Allowance* (JSA(IB) -allocation basée sur les ressources). Cette allocation est également accessible aux personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application de la JSA(C).

**Les sanctions** En cas de refus d'une formation ou d'une offre d'emploi (sans « good cause »), le demandeur d'emploi s'expose à une interruption de ses droits de deux ou quatre semaines pour refus d'une offre de formation et jusqu'à 26 semaines pour refus d'une offre d'emploi convenable.

### 3. Les modalités de l'accompagnement

Les dépenses de politique active de l'emploi au Royaume-Uni atteignaient, en 2003, 0,5 % du PIB. Ces politiques concentrent leurs moyens sur le suivi individualisé des demandeurs d'emploi et sur l'accompagnement renforcé de groupes de personnes en difficulté sur le marché du travail et bénéficiaires en grande majorité d'un revenu de remplacement. Ainsi, les demandeurs d'emploi non indemnisés n'ont accès qu'à des prestations en libre service. Les emplois privés ou publics subventionnés sont quasiment inexistantes. La formation des demandeurs d'emploi, même si elle est moins répandue que dans d'autres pays européens, est cependant en progression.

#### Le suivi et le contrôle

Le suivi des demandeurs d'emploi au Royaume-Uni est très intense dès les premières semaines de perception des allocations chômage. En effet, les demandeurs d'emploi ont des entretiens dans les *Jobcentre*, toutes les deux semaines, pour confirmer leur disponibilité et faire part des démarches entreprises pour trouver du travail. Après 13 semaines de chômage, le demandeur d'emploi est convoqué pour un entretien approfondi, où le conseiller l'invite à élargir ses recherches à d'autres types d'emploi que ceux définis lors du premier entretien. Enfin, un entretien de relance est prévu pour tous, après six mois de chômage. En parallèle aux entretiens, les demandeurs d'emploi ont la possibilité de recourir aux différents services des *Jobcentre Plus* (bornes Internet pour consulter les offres d'emploi, etc.). Si le demandeur d'emploi reste plus de six mois (pour les jeunes) ou 12 mois au chômage pour les demandeurs d'emploi âgés de plus de 25 ans, il est orienté vers des programmes d'accompagnement renforcé.

#### Les programmes d'accompagnement renforcé

Les *New Deal*, pierre angulaire de la stratégie gouvernementale du *Welfare To Work*, s'adressent à différentes catégories de demandeurs d'emploi en difficulté sur le marché du travail : aux jeunes au chômage depuis plus de six mois, aux chômeurs de longue durée âgés de 25 ans et plus, aux parents isolés, aux conjoints des chômeurs, aux personnes handicapées et aux plus de 50 ans.

Ainsi, le dispositif au Royaume-Uni se caractérise par un suivi précoce et intense pendant les six premiers mois de chômage et une orientation plus tardive vers des dispositifs d'accompagnement renforcé, dispositifs qui ne concernent pas seulement les chômeurs bénéficiaires de la JSA, mais aussi les inactifs bénéficiaires de garantie de ressource ou de prestations maladie ou invalidité.

#### La politique nationale en faveur des compétences

La part des dépenses publiques consacrée à la formation des demandeurs d'emploi en proportion du PIB restait encore modérée en 2003, mais la nouvelle politique nationale en faveur des compétences, qui vise à limiter l'exclusion des personnes faiblement diplômées ou formées, devrait infléchir ce chiffre à la hausse.

### Les actions spécifiques locales

Dans les zones les plus défavorisées (*Employment Zones*), une manière alternative de délivrer un service de l'emploi a été testée, au début dans des zones pilotes et étendue au vu des très bons résultats. L'accompagnement est alors sous-traité à des opérateurs privés spécialisés, qui sont rémunérés en fonction de leur performance. Pour les chômeurs de longue durée, les *Jobcentre Plus* orientent les demandeurs vers ces opérateurs, en revanche pour les parents isolés, le choix de l'opérateur est optionnel. Dans ces zones, l'accompagnement par l'opérateur privé se substitue aux programmes « *New Deal for...* ». De plus, des programmes spécifiques ciblés sur certaines communautés ont été mis en œuvre dans des zones plus restreintes et aussi très en difficulté (*Action Team For Jobs*).

### 4. La gouvernance

#### L'organisation des institutions du marché du travail

Le pivot des réformes récentes du SPE est le déploiement à l'échelle nationale des *Jobcentre Plus*, guichet unique d'accueil des personnes sans emploi<sup>13</sup>, où celles-ci peuvent trouver simultanément une allocation (régime d'assurance chômage, régime de garantie de ressources) et une aide à la recherche d'emploi.

Au niveau national, le ministère du Travail et des Pensions (*Department for Work and Pensions*) est le principal intervenant ministériel et le maître d'ouvrage de la politique de l'emploi. Depuis 1998, les services de l'État ont des échelons régionaux.

Au niveau local, le réseau des *Jobcentre*, institution rassemblant les *Employment Service* (responsables du placement des demandeurs d'emploi) et les *Benefit Agencies* (responsables de l'indemnisation chômage) existe depuis 1995. Un nouveau pas est franchi en 2001 avec la mise en œuvre, par le *Department For Work and Pensions*, du réseau des *Jobcentre Plus*. Les *Jobcentre Plus* s'occupent désormais non seulement du placement des demandeurs d'emploi et de leur indemnisation au titre de l'allocation chômage, mais aussi du versement des allocations destinées aux parents isolés et aux invalides. Ainsi, la mise en œuvre des *Jobcentre Plus* vise à renforcer les incitations des demandeurs à rechercher un travail activement et à délivrer un service unique et uniforme, incluant le versement de l'ensemble des prestations auxquelles peuvent prétendre les personnes en âge de travailler.

Les *Jobcentre Plus* développent des partenariats locaux pour améliorer leurs services aux demandeurs d'emploi. Les *Jobcentre Plus* sont gérés selon des objectifs formalisés et quantifiés. Des tableaux de bord mensuels sont adressés au ministre. Les moyens qui leur sont alloués sont renégociés plusieurs fois par an sur cette base.

#### Le rôle des opérateurs privés

Une part importante des prestations de retour à l'emploi, dont les services proposés dans le cadre des « *New Deal* », est confiée à des opérateurs privés. La sous-traitance représente environ 40 % du budget du SPE britannique. La décision finale de sous-traitance est prise au niveau régional, qui organise la procédure d'appel d'offres. Cependant, le niveau régional prend sa décision de concert avec le district où une cellule de gestion et de suivi des contrats existe. Une fois que le marché est passé, sa mise en œuvre, le contrôle de la qualité des prestations, sont du ressort de l'échelon local.

---

(13) Au chômage ou inactive.

### SUÈDE

#### 1. Contexte

La Suède compte 9 millions d'habitants sur un territoire presque aussi grand que la France (450 000 km<sup>2</sup>). La densité de population est donc faible : 20 habitants au km<sup>2</sup>.

En parité de pouvoir d'achat, le PIB par habitant se situe en 2004 à l'indice 106,4 (UE à 15 : 100, France : 100,9). Entre 2000 et 2004, le PIB a progressé de 2 % en moyenne annuelle.

Le taux d'activité atteint 77 % en 2004, le taux d'emploi est légèrement supérieur à 73 % pour un taux de chômage, au sens du BIT, de 5,5 %, mais 17 % pour les moins de 25 ans. Le nombre de chômeurs, au sens du BIT, s'établit à 246 000 en 2004 dont près de 19 % de chômeurs de longue durée.

Le taux de syndicalisation est un des plus élevés en Europe, il se situe autour de 80 %. Il y a trois confédérations syndicales non concurrentes qui s'adressent chacune à une catégorie particulière de salariés, schématiquement LO pour les ouvriers, TCO pour les employés et SACO pour les professions intellectuelles. LO perd des adhérents au profit de SACO en raison de la baisse du nombre des ouvriers et de la croissance des professions intellectuelles.

#### 2. Les revenus de remplacement

##### L'assurance chômage

On distingue les revenus distribués par les caisses d'assurance chômage et ceux attribués par les municipalités au titre de la garantie de ressources.

Il existe deux types d'allocation chômage. La première, fonction du salaire antérieur, est versée aux adhérents volontaires des caisses d'assurance chômage ; la seconde, dite allocation de base, est versée aux autres demandeurs d'emploi remplissant certaines conditions d'activité antérieure ou d'étude.

Pour recevoir l'une ou l'autre de ces allocations, les conditions à remplir sont les suivantes : être entièrement ou partiellement au chômage, être apte au travail et disponible pour un emploi, être inscrit à l'agence de l'emploi, chercher activement du travail, être disposé à accepter tout emploi convenable et participer à un plan d'action individuel de l'agence de l'emploi.

Pour recevoir l'allocation indexée sur le salaire, il faut, en outre, avoir été membre d'une d'assurance chômage pendant au moins une année et avoir travaillé un minimum de six mois et au moins 70 heures par mois ou avoir cumulé un minimum de 450 heures pendant une période continue de six mois. Cette allocation se monte à 80 % du salaire antérieur plafonnée à 3 650 couronnes par semaine (405 €) au cours des 100 premiers jours et 3 400 couronnes (380 €) ensuite.

L'allocation de base est versée aux chômeurs qui n'ont pas adhéré à une caisse d'assurance chômage et qui n'ont donc pas cotisé ou bien à ceux qui ne remplissent pas les conditions requises d'ancienneté de cotisation. Cette allocation s'élève à 320 couronnes par jour (environ 770 € par mois).

La durée de versement des allocations est limitée en principe à 300 jours ouvrés (60 semaines). Elle peut toutefois être prolongée de 300 jours sous certaines conditions. Au-delà de cette période, le demandeur d'emploi a la possibilité de bénéficier de la garantie d'activité. Les participants reçoivent alors une allocation équivalant à l'allocation de base.

Ces allocations de chômage sont versées par des caisses d'assurance chômage autonomes financées à près de 90 % par l'État mais gérées plus ou moins directement par les organisations syndicales. Leur rôle se limite strictement au versement des allocations, elles n'interviennent pas dans l'accompagnement.

### **La garantie de ressources**

La garantie de ressources est versée par les municipalités aux personnes (ou familles) sans revenus suffisants pour faire face aux frais de subsistance. Il s'agit d'un droit individuel mais il est tenu compte de la situation familiale. La durée de versement est illimitée. Cette aide étant différentielle, elle peut être versée en complément d'autres ressources. Le gouvernement fixe chaque année le niveau de référence de l'aide mais les communes ont une relative liberté pour fixer son montant. En 2004, le montant mensuel pour une personne isolée fixé par le gouvernement s'élevait à : 290 € ou 369 € en comptant les suppléments spéciaux possibles et pour un couple sans enfants : 529 € ou 617 €. Le financement de la garantie de ressources est principalement à la charge des municipalités.

Le nombre de bénéficiaires est passé de 115 000 en 1999 à 91 000 en 2002. Les bénéficiaires de l'aide doivent s'inscrire à l'agence de l'emploi qui leur propose un plan d'action individuel. Les municipalités ont également des programmes d'activation destinés aux bénéficiaires de la garantie de ressources. En principe, la garantie de ressources est versée sous réserve d'une recherche d'emploi ou de la participation à un programme d'aide au retour à l'emploi.

### **Le suivi et le contrôle**

Le contrôle de la recherche d'emploi est effectué par les agences de l'emploi. Les demandeurs d'emploi doivent informer leur agence de leurs démarches toutes les deux semaines et remettre les documents attestant ces démarches. Les demandeurs d'emploi s'exposent à des sanctions s'ils refusent un emploi approprié. Pendant les cent premiers jours, les recherches d'emploi peuvent être limitées géographiquement et professionnellement. Par la suite, ces limites sont levées. En cas de refus d'un emploi approprié, les allocations sont réduites de 25 % et de 50 % au deuxième refus puis de 100 % au troisième refus. En cas de départ volontaire d'une entreprise, il y a un délai de carence de 45 jours dans le versement de l'allocation chômage, ce délai est de 60 jours en cas de licenciement pour faute.

### **3. Les modalités de l'accompagnement**

La Suède consacrait, en 2003, 1,3 % de son PIB aux dépenses de politique active de l'emploi.

Tout demandeur d'emploi doit s'inscrire à l'agence de l'emploi de sa commune où il lui sera proposé un plan d'action individuel. Lors de l'inscription, l'agence transmet à la caisse de chômage concernée les données nécessaires au versement de l'allocation chômage. Dès le premier entretien, les nouveaux inscrits sont informés de leurs droits et devoirs et répartis en trois groupes :

Le groupe des autonomes représente 40 % des demandeurs d'emploi. Ils recherchent un emploi sans aide particulière de l'agence de l'emploi.

Le second groupe (30 % des demandeurs d'emploi), concerne ceux qui ont des difficultés à trouver seuls un emploi.

Le dernier groupe est celui des chômeurs de longue durée qui connaissent les plus grandes difficultés ; il représente 30 % des chômeurs.

La classification des demandeurs d'emploi est à la discrétion des agents du SPE et ne se fonde pas sur un outil de profilage mais sur l'expérience des agents. Un second entretien est prévu pour les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'une aide et pour ceux qui le souhaitent.

Cet entretien doit déboucher sur la définition d'un plan d'action individuel comportant les objectifs et les moyens.

L'agence propose sept types de services :

- L'aide à la recherche d'emploi (réunion hebdomadaire) ;
- L'amélioration des techniques de recherche ;
- L'aide à la création d'entreprise (possibilité de conserver son allocation pendant les six premiers mois) ;
- Un guidage pour l'orientation professionnelle, la formation, les droits, avec un test de personnalité ;
- Une formation pour un emploi précis correspondant à une offre ;
- Une identification des possibilités sur la base d'un bilan de compétences ;
- Une aide à l'aménagement des conditions de travail (aménagement des postes) pour les handicapés.

La plupart des programmes de retour à l'emploi comporte un volet formation, y compris ceux destinés aux seniors. 60 % de l'ensemble des bénéficiaires de mesures d'aides au retour à l'emploi suivent une formation. À côté des formations qualifiantes, des stages de recherche d'emploi sont également proposés. Certaines aides visent à encourager les employeurs à embaucher des chômeurs de longue durée, elles prévoient une prise en charge partielle des coûts salariaux.

### 4. La gouvernance

L'État prend en charge lui-même l'aide au retour à l'emploi. L'AMS est l'administration qui, au sein du ministère de l'Emploi, met en œuvre l'aide au retour à l'emploi à travers son réseau de 325 agences locales de l'emploi. Chacune des 290 communes suédoises dispose d'une agence locale à laquelle peuvent s'adresser les demandeurs d'emploi. Par ailleurs, l'État assure près de 90 % des ressources des caisses d'assurance chômage. Cette politique est soumise à des évaluations régulières. La concertation et le contrôle s'exercent à tous les niveaux et impliquent le Parlement, le principal parti d'opposition, les partenaires sociaux et les autorités locales, régions et communes.

Le programme et le budget de la politique d'emploi sont soumis chaque année au Parlement. L'opposition et les partenaires sociaux sont représentés au conseil d'administration de l'AMS au niveau national. Les élus régionaux et municipaux sont présents dans les comités régionaux et locaux de l'agence de l'emploi. Il faut noter l'importance des collectivités territoriales en matière d'emploi. Elles emploient, en effet, directement comme employeurs ou comme donneurs d'ordre 30 % de la main-d'œuvre nationale.

L'adhésion et la cotisation à une des 37 caisses d'assurance chômage est facultative. Ces caisses, bien que financées par l'État, sont gérées et administrées par des associations proches des syndicats. Une agence gouvernementale indépendante, l'IAF, contrôle les caisses de chômage, ses rapports sont publics. La politique d'emploi est évaluée par un institut financé par l'État mais indépendant, l'IFAU.

- ABBRING (J), VAN DEN BERG (G) et VAN OURS (J) (2000), « The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment », *The Economic Journal*, n° 505, July.
- ACEMOGLU (D) et SHIMER (R) (1999), « Efficient unemployment insurance », *Journal of Political Economy*, vol. 107, n° 5, October.
- BALMARY (D), CHEVRIER-FATOME (C) et SIMONIN (B) (2004), [Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes](#), Paris, La Documentation française.
- BARBIER (J-C) et SYLLA (N S) (2004), [La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale](#), Rapport de recherche, n° 16, octobre, Centre d'Études de l'Emploi.
- BERTHET (T), CUNTIGH (P) et GUITTON (C) (2002), [La politique de l'emploi au prisme des territoires](#), Document d'études, n° 59, septembre, Dares.
- BOURDET (Y) (2003), « La politique de l'emploi en faveur des jeunes en Suède - Atelier n°6 », in *Les troisièmes entretiens de l'emploi : Transitions et trajectoires*, 19 et 20 mars 2003, Les Actes.
- BRUTEL (O) (2004), “[Contracting-out the public employment service and the consequence for hard-to-place jobseekers: experience from Australia, the Netherlands and the UK](#)”, Paper presented at the second annual ESPAnet Conference, University of Oxford, 9-11 September.
- CAHUC (P) et KRAMARZ (F) (2004), [De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle](#), Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, décembre, Paris, La Documentation française.
- CAHUC (P) et LEHMANN (E) (2000), « Should unemployment benefits decrease with unemployment spell », *Journal of Public Economics*, vol. 77, n° 1, July.
- CARLING (K), HOLMLUND (B) et VEJSIU (A) (2001), « Do benefit cuts boost job findings ? Swedish Evidence from the 1990s' », *Economic Journal*, vol. 111, n° 474, October.
- CERC (2005), [La sécurité de l'emploi face aux défis des transformations économiques](#), Rapport, n° 5, Paris, La Documentation française.
- CERC (2001), [Accès à l'emploi et protection sociale](#), Rapport, n° 1, Paris, La Documentation française.
- CHASSARD (Y), LOUIS (B) et ROGGEMAN (D) (2001), *Etude comparative des moyens et des politiques de quatre services publics de l'emploi (France, Allemagne, Royaume-Uni, Suède)*, Rapport pour l'ANPE, octobre, Bernard Brunhes Consultants.
- COUR DES COMPTES (2002), [Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises](#).
- CRÉPON (B), DEJEMEPPE (M) et GURGAND (M) (2005a), « [Un bilan de l'accompagnement des chômeurs](#) », *Connaissance de l'emploi*, n° 20, septembre, Centre d'Études de l'Emploi.

- CRÉPON (B), DEJEMEPPE (M) et GURGAND (M) (2005b), [\*Counseling the unemployed: Does it lower unemployment duration and recurrence ?\*](#), Document de travail, n° 40, mai, Centre d'Études de l'Emploi.
- CRÉPON (B), DEJEMEPPE (M) et GURGAND (M) (2003), *Évaluation agrégée de l'impact du PARE : Mise à jour jusqu'à mars 2003*, Rapport pour l'ANPE, Centre d'Études de l'Emploi, septembre.
- DARES (2000), *Travail et emploi*, n° 81, Dares.
- DARMON (I) et alii (2004), « Formés et formateurs face à la double contrainte des programmes de formation à l'employabilité des chômeurs de longue durée », *Formation Emploi*, n° 85, janvier-mars, Céreq.
- DEBAUCHE (E) et JUGNOT (S) (2005a), « [Le projet d'action personnalisé du demandeur d'emploi : Un accompagnement individualisé de masse](#) », *Premières synthèses*, n° 30.2, juillet, Dares.
- DEBAUCHE (E) et JUGNOT (S) (2005b), *La difficile mesure d'un effet global du Projet d'Action Personnalisé*, (à paraître).
- DENOIX DE SAINT MARC (R) (1996), [Le service public](#), Rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française.
- DE PALMAS (J-P) et ZAMORA (P) (2004), « [Les stages d'insertion et de formation professionnelle à l'emploi \(SIFE\) : un meilleur accès à l'emploi quand ils sont certifiants](#) », *Premières synthèses*, n° 0.1, mars, Dares.
- DORMONT (B), FOUGÈRE (D) et PRIETO (A) (2001), « [L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi](#) », *Économie et Statistique*, n° 343, Insee.
- DUGUET (E), GOUJARD (A) et L'HORTY (Y) (2005), *Géographie du retour à l'emploi*, Rapport de recherche pour le Cerc.
- ENA (2002), [La formation des demandeurs d'emploi dans le cadre du PARE](#), Promotion René Cassin (2001-2003), Séminaire « La formation professionnelle », Groupe 17, octobre.
- FERREIRA (L) (2005), [Social protection and chronic poverty : Portugal and the Southern European welfare regime](#), Manchester, IDPM.
- FLEURET (A) et ZAMORA (P) (2004), « [La formation professionnelle des chômeurs](#) », in *France, Portrait social 2004-2005*, Insee.
- FONDEUR (Y) et MINNI (C) (2004), « [L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail](#) », *Économie et Statistique*, n° 378-379, Insee.
- FOUGÈRE (D), KAMIONKA (T) et PRIETO (A) (2002), *Les effets du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi sur les durées individuelles de chômage*, Rapport pour la convention d'étude entre l'Unedic, le Thema et le Crest-Insee, décembre, (non publié).
- FREDRIKSSON (P) et HOLMLUND (B) (2001), « Optimal unemployment insurance in search equilibrium », *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, vol. 19, n° 2.
- GÉLOT (D) et GAUTER (J) (2005), « [L'AFPA au seuil de la décentralisation : les enseignements du deuxième contrat de progrès \( 1999-2003 \)](#) », *Premières synthèses*, n° 22.1, juin, Dares.

- GÉLOT (D) et MINNI (C) (2004), « [Les chômeurs accèdent deux fois moins que les salariés à la formation continue, mais pour des durées quatre fois plus longues](#) », *Premières synthèses*, n° 51.2, décembre, Dares.
- GRAMAIN (A), EXERTIER (A) et LEGAL (A) (2005), *Enquête sur les modes de coordination des acteurs locaux autour des dispositifs du PARE et du PAP*, (à paraître).
- GRATADOUR (C) (2005), *Les prestations de service ANPE et leurs bénéficiaires*.
- HERBILLON (J-M) (2004), « Le profiling des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas », *Travail et Emploi*, n° 99, juillet, Dares.
- HERBILLON (J-M) (2003), *Les pratiques de recours aux opérateurs externes pour la mise en œuvre de la politique de l'emploi en Allemagne*, juin.
- IGAS (2002), *Rapport annuel 2002 : [Politiques sociales de l'État et territoires](#)*, Paris, La Documentation française.
- IGAS (1994), « Le rapprochement de l'ANPE et de l'Unedic », in *Rapport annuel*.
- JOLY (B) (2005), « Politiques de l'emploi en Europe : les grandes tendances chez les voisins de la France », *Droit Social*, n° 1, janvier.
- KLEIN (T) et POMMIER (P) (2003), « [Le PAP après six mois de chômage : quel nouveau départ pour les demandeurs d'emploi ?](#) », *Premières synthèses*, n° 45.2, novembre, Dares.
- LAYARD (R), NICKELL (S) et JACKMAN (R) (1991), *Unemployment : Macroeconomic performance and labour market*, Oxford University Press.
- LECLAIR (M) et COQUET (B) (2005), « [Les politiques d'emploi en 2003 : dans l'œil du cycle](#) », *Premières synthèses*, n° 11.1, mars, Dares.
- LEFRESNE (F) et TUCHSZIRER (C) (2004), *[Les processus de mise en œuvre de l'offre de formation Unedic dans le cadre du Pare \(Plan d'aide au retour à l'emploi\)](#)*, Document d'études, n° 86, octobre, Dares.
- LINDEPERG (G) (1999), *[Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne](#)*, Paris, La Documentation française.
- LOLLIVIER (S) et RIOUX (L) (2005), *[A structural non-stationary model of job search: Stigmatization of the unemployed by job offers or wage offers ?](#)*, Document de travail, n° 2005-03, mars, Crest.
- MARIMBERT (J) et JOLY (B) (2004), *[Le rapprochement des services de l'emploi](#)*, Rapport au Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, janvier, Paris, La Documentation française.
- MIGNOT (G) et RACK (C) (2004), *[Le troisième contrat de progrès conclu entre l'État et l'ANPE \(1999-2003\)](#)*, Rapport final du comité d'évaluation, juin.
- MIZRAHI (R) et LÉVY (G) (2004), « Évaluation des entretiens PAP », in *Comité d'évaluation du contrat de progrès État-ANPE (1999-2003)*, Rapport final, tome 2.

MORTENSEN (D) (1986), « Job search and labor market analysis », in *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter et R. Layard eds, Amsterdam.

MORTENSEN (D) (1977), « Unemployment insurance and labor supply decisions », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 30, n° 4, July.

MOSLEY (H) et SCHUTZ (H) (2001), “The implementation of active policies in the German regions : decentralization and cooperation” in *Labour market policy and unemployment : impact and process evaluations in selected European countries*, Edward Elgar.

L’OBSERVATOIRE DE L’ANPE (1999), « La prévention du chômage de longue durée ; quels outils de détection ? - Atelier n° 1 », in *Les premiers entretiens de l’emploi : [Les transformations du marché du travail](#)*, 30 et 31 mars 1999, Les Cahiers.

OCDE (2005a), *Accroître les chances de chacun - Pour une politique sociale active au bénéfice de tous*.

OCDE (2005b), *Perspectives de l’emploi*.

OCDE (2004), *Prestations et salaires : Les indicateurs de l’OCDE*.

PETTE (X) et GUIVARCH (E) (2004), *Étude sur la politique d’alliance de l’ANPE*, menée par Iota Management SAS sur la commande de la DGEFP dans le cadre de l’évaluation du troisième contrat de progrès de l’ANPE.

PISSARIDES (C) (2000), *Equilibrium unemployment theory*, 2nd edition, MIT Press.

PRETOT (X) (2003), “La garantie des droits sociaux est-elle compatible avec la décentralisation”, *Droit social*, n°2, février.

RACK (C) (2005), « [L’agence nationale pour l’emploi et ses clients entre 1999 et 2003 : quelques enseignements du rapport d’évaluation du troisième contrat de progrès](#) », *Premières synthèses*, n° 30.3, juillet, Dares.

ROED (K) et ZHANG (T) (2003), « Does unemployment compensation affect unemployment duration ? », *Economic Journal*, vol 113, n°127.

ROM Consulting (2004), *Étude sur la territorialisation des politiques de l’emploi : part et action de l’ANPE au niveau local*.

SÉCHAUD (F) (2004), « [Statut des formateurs et marché de la formation continue](#) », *Bref*, n° 213, novembre, Céreq.

TANGUY (S) (2004), *Recherche d’emploi : entre assurance et incitation*, *Cahier de la Maison des Sciences économiques*, n° 34, mars, Université de Paris 1.

UNEDIC (2005a), « Indemnisation du chômage en Europe », *Europ’info*, n° 1, 2<sup>ème</sup> édition.

UNEDIC (2005b), « La notion d’emploi convenable en Europe », *Europ’info*, n° 3.

UNEDIC (2005c), « Suivi et contrôle des demandeurs d’emploi en Europe », *Europ’info*, n° 2.

UNEDIC (2004), *Statis*, n° 175, juin.

VAN DEN BERG (G J), VAN DER KLAAUW (B) et VAN OURS (J C) (2004), « Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work », *Journal of Labor Economics*, vol. 22, n° 1, January.

VAN OURS (J C) et VODOPIVEC (M) (2004), [How changes in benefits entitlement affect job-finding : lessons from the Slovenian experiment](#), IZA discussion paper, n°1181, June, Institute for Study of the Labor, Bonn.

VÉRO (J) et ROUSSET (P) (2003), « La structuration de l'offre de formation continue », *Notes Emploi Formation*, n° 4, Céreq.

### **Textes législatifs et conventions**

[Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Les textes juridiques du Plan de Cohésion sociale](#) (La loi, les décrets, les circulaires).

[Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales](#), Direction des Journaux officiels, Paris, J.O. n° 190 du 17 août, (2004)

[Décret n° 2003-1315 du 30 décembre 2003 relatif à l'allocation de solidarité spécifique et modifiant le code du travail](#), Direction des Journaux officiels, Paris, (2003).

[Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité](#), Direction des Journaux officiels, Paris, J.O. n° 293 du 19 décembre, (2003).

[Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions](#), Direction des Journaux officiels, Paris, J.O. n° 175 du 31 juillet, (1998).

UNEDIC (2006), Projet de convention tripartite entre l'État, l'ANPE et l'UNEDIC, janvier, (à paraître).

UNEDIC (2004), [Convention du 1er janvier 2004 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage](#).

UNEDIC (2001), [Convention du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage](#).

UNEDIC (2001), [Convention ANPE-UNEDIC du 13 juin 2001](#)

Voir aussi le site thématique du CERC : [Chômage et retour à l'emploi](#) sur <http://www.cerc.gouv.fr>



AAH	Allocation d'adulte handicapé
ABM	Arbeitsbeschaffungsmassnahmen
AER	Allocation équivalent retraite
AF	Arbetsförmedlingen
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFR	Allocation de formation-reclassement
ALE	Agence locale pour l'emploi
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APEC	Association pour l'emploi des cadres
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ASC	Allocation spécifique de conversion
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
AUD	Allocation unique dégressive
BCA	Bilans de compétence approfondis
BIT	Bureau international du travail
BMO	Besoins en main-d'oeuvre
CA	Contrat d'avenir
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAF	Caisse d'allocations familiales
CARE	Contrat d'aide au retour à l'emploi
CBA	Centrale bestuur Arbeidsvoorzieningen
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CDU	Christliche demokratische union
CEC	Contrat emploi-consolidé
CEE	Centre d'études de l'emploi
CEF	Coordinateur emploi-formation
CES	Contrat emploi-solidarité
CIE	Contrat initiative emploi
CIF	Congé individuel de formation
CI-RMA	Contrat d'insertion-revenu minimum d'activité
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CFI	Contrat formation individualisé
CLI	Commission locale d'insertion
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CSU	Christliche soziale union
CTRI	Comité technique régional interdépartemental
CWI	Centrum voor werk en inkomen
DA	Dansk Arbejdsgiverforening
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DEFM	Demandeurs d'emploi en fin de mois
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DRE	Dispense de recherche d'emploi

DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
ECCP	Evaluation des compétences et des capacités professionnelles
EMT	Evaluation en milieu de travail
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunal
EZ	Employment zones
FDP	Frei Demokratische Partei
FFP	Fédération patronale des organismes de formation
FWI	Fonds werk en inkomen
GAPP-demande	Guide d'analyse à la proposition partagée
GARP	Groupement des ASSEDIC de la région parisienne
IFAU	Institut för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
IG Metall	IndustrieGewerkschaft Metall
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JSA	Jobseeker's allowance
LO	Landsorganisationen
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OFAA	Offre de formation ASSEDIC-ANPE
OIT	Organisation internationale du travail
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPCAREG	Organisme paritaire collecteur agréé régional
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PAP	Projet d'action personnalisé
PAP-ND	Programme d'action personnalisé pour un nouveau départ
PAQUE	Préparation active à la qualification et à l'emploi
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PLIE	Plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi
PSA	Personal Service Agentur
RAC	Régime d'assurance chômage
RMI	Revenu minimum d'insertion
RWI	Raad voor werk en inkomen
SAE	Stage d'accès à l'emploi
SEJE	Soutien à l'emploi des jeunes en entreprises
SER	Sociaal Economische Raad
SIAE	Structure d'insertion par l'activité économique
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SPE	Service public de l'emploi
SPNDE	Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi
STAR	Stichting van de arbeid
SUWI	Structuur uitvoering werk en inkomen
TRACE	Trajectoire d'accès à l'emploi
UB	Unemployment benefit
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
VAE	Valorisation des acquis de l'expérience
ZDH	Zentrales Deutsches Handwerk