

L'évolution des structures et des services aux demandeurs d'emploi

PRESENTATION

La fusion entre l'ANPE et l'Unédic, dans son contenu et ses modalités, doit être avant tout inspirée par l'amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi. C'est dans cette perspective que la Cour a examiné les évolutions récentes intervenues dans le cadre d'une politique plus active de lutte contre le chômage, dans le souci d'aider davantage le demandeur d'emploi à retrouver, si possible rapidement, un emploi, ou, à défaut, de lui proposer une palette de services adaptés. (formation, etc.).

Dans la logique du plan de cohésion sociale qui avait fait des institutions de l'assurance chômage des membres à part entière du service public de l'emploi, la Cour, en mars 2006, avait préconisé le rapprochement entre ces institutions et l'ANPE dans des domaines aussi structurant que l'implantation territoriale et les systèmes d'informations. Deux ans plus tard, elle a examiné ces rapprochements ainsi que le contenu des maisons de l'emploi, présentées comme la préfiguration de guichets uniques.

En ce qui concerne le suivi des demandeurs d'emploi, le PARE-PAP a été remplacé en juin 2006 par les « parcours » du « projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ». Depuis le premier janvier 2006, chaque demandeur bénéficie d'un entretien mensuel à compter du 4^{ème} mois d'inscription, ces entretiens étant assurés par le même conseiller. De nouvelles méthodes de suivi ont été définies, avec la mise en place d'un outil de profilage statistique destiné à tous les demandeurs, indemnisés ou non.

En outre, les conditions de mise en œuvre des expériences menées dès 2004 qui ont confié à des opérateurs privés de placement un suivi renforcé des personnes les plus éloignées de l'emploi ont été revues, et la seconde phase d'expérimentation concerne des populations beaucoup plus importantes.

Enfin, le suivi de certaines populations peut être confié par l'ANPE à des co-traitants : missions locales pour les jeunes, réseau CAP emploi pour les personnes handicapées, association pour l'emploi des cadres (APEC) pour les cadres qui perçoit des cotisations obligatoires que la Cour a contrôlé pour la première fois.

I - Le rapprochement largement inabouti des structures en charge des demandeurs d'emploi

Dans le rapport public thématique « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi » publié en mars 2006, la Cour formulait des recommandations visant notamment au rapprochement des réseaux de l'Unédic et de l'ANPE dans des domaines structurants comme les implantations immobilières et les systèmes d'information en vue d'améliorer l'accueil et le suivi des demandeurs d'emploi. A côté de ces réseaux opérationnels est apparue le concept de « maison de l'emploi » qui n'a pas contribué à améliorer la lisibilité du dispositif d'ensemble.

A - Le rapprochement physique des réseaux de l'ANPE et de l'assurance chômage

La Cour avait identifié des « bonnes pratiques » que les initiatives de coopération locales avaient fait émerger notamment en vue de simplifier les démarches d'inscription au chômage et l'élaboration du projet personnalisé de retour à l'emploi.

La convention tripartite Etat-ANPE-Unédic du 5 mai 2006 relative aux engagements pris par les deux réseaux pour renforcer leur coopération prévoit ainsi un dispositif de guichet unique défini comme un lieu où l'ANPE et l'Unédic sont présents et au sein duquel les demandeurs d'emploi et les entreprises peuvent bénéficier des services proposés par chacun des deux organismes. La définition du guichet unique a été précisée lors de la réunion du comité stratégique ANPE-Unédic du 12 février 2007 comme étant soit un site commun, soit des sites mitoyens ou distants de moins de 200 mètres, soit des sites ANPE qui accueillent des agents Assédic ou des sites Assédic qui accueillent des

agents ANPE. Ils permettent aux demandeurs d'emploi d'être reçus en une seule démarche par un agent de l'Assédic pour l'entretien d'inscription et par un conseiller de l'ANPE pour l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi.

Au 30 juin 2007, 254 sites, qu'il faut rapprocher des 531 antennes de l'Assédic et des 824 agences locales de l'ANPE, répondent à cette définition, répartis selon les catégories suivantes :

Locaux communs	18	7,1%
Locaux contigus	26	10,2%
Moins de 200 m entre Assédic et ALE	69	27,2%
Antennes Assédic hébergeant des agents ANPE	124	48,8%
Agences ANPE hébergeant des agents Assédic	17	6,7%
Total	254	100%

Source : Unédic

Si ces données montrent bien l'affirmation d'une volonté politique de rapprochement des services délivrés aux demandeurs d'emploi, elles mettent également en lumière la faible proportion des rapprochements « physiques » dans l'ensemble (17,3 %). Elles confirment la nécessité persistante de faire converger les politiques immobilières des deux institutions. Des travaux sont engagés dans ce but : un état des lieux des zones de compétence géographique de chaque institution a été établi en avril 2007, un référentiel immobilier commun est en cours d'élaboration et l'harmonisation des horaires d'accueil et des jours d'ouverture des guichets uniques est prévu pour fin 2007. Il est essentiel que ces projets se concrétisent effectivement de façon à améliorer sensiblement l'accueil du demandeur d'emploi dans la mesure où les maisons de l'emploi ont une vocation plus large.

A ce titre, l'ANPE prévoit d'installer 91 agences locales au sein des 227 maisons de l'emploi labellisées. Elle déclare que l'équivalent de 162 ETP sont mobilisés à des actions habituelles partagées sur le territoire des maisons de l'emploi, et qu'en plus 146 ETP sont soit engagés dans le cadre d'actions renforcées soit affectés aux maisons de l'emploi.

De son côté, l'Unédic prévoit la présence permanente d'agents dans 27 maisons (dont 25 doivent aussi accueillir une agence locale pour l'emploi⁷⁰).

70) Il y aurait donc à terme 25 guichets uniques ANPE-Unédic dans des maisons de l'emploi (sur, rappelons-le, 227 maisons labellisées, plus de 500 points d'accueil Assédic et plus de 800 ALE). Mais aujourd'hui, il n'y en a que 7 en fonctionnement effectif. Sur les guichets uniques, cf. plus haut et l'insertion de suivi sur les relations entre l'ANPE et l'Unédic.

B - Les maisons de l'emploi

Inspiré par différentes réalisations de terrain telles que Valenciennes, Perpignan, Mulhouse, Rueil, Dunkerque ou Bonneville, le plan de cohésion sociale assignait à la maison de l'emploi d'être « à la fois : une instance chargée de recenser les ressources humaines et de prévoir les besoins locaux en emplois [...], un lieu dédié au traitement particulier des chômeurs en difficulté, après orientation par les grands réseaux, notamment celui de l'ANPE, un lieu regroupant tous les services susceptibles d'être offerts en matière d'aide à la création de leur propre emploi par les chômeurs, l'association de tous les partenaires de l'emploi et de la formation, fédérés au sein d'une structure juridique ».

1 - Un dispositif encore en phase de montée en charge

On peut distinguer trois stades dans la mise en place d'une maison de l'emploi : la labellisation du projet, la signature de la convention permettant la participation de l'Etat au financement pour une durée de quatre ans et enfin l'ouverture effective de la structure.

Ainsi, trois cents maisons de l'emploi avaient été annoncées pour la fin 2007. Après la dernière commission nationale de labellisation (tenue en février 2007), 227 projets couvrant environ la moitié du territoire étaient labellisés. De l'aveu même de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) l'administration a examiné avec bienveillance les demandes de labellisation, afin de donner une plus grande lisibilité au lancement du dispositif.

A la fin 2006, 82 maisons seulement étaient conventionnées. A la fin mai 2007, sur les 227 maisons labellisées, 128 étaient conventionnées, soit 56 %. Elles ne couvraient en moyenne, selon la DARES, que 37 % des demandeurs d'emploi. Ce taux de couverture - calculé en rapportant les effectifs de demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE présents dans les communes couvertes par les maisons de l'emploi à l'ensemble des demandeurs d'emploi de la région considérée - varie notablement selon les régions et s'échelonnait de 3 % (Limousin) à 72 % (Alsace).

Au 10 septembre 2007, 152 maisons étaient conventionnées, soit 67 % des maisons labellisées. Sur les 75 projets restants, certains ne verront sans doute jamais le jour ; pour d'autres, la convention est en discussion.

Les dates d'ouverture au public communiquées par les DRTEFP indiquent que 65 maisons étaient en fonctionnement à la fin 2006 (souvent des maisons de l'emploi qui préexistaient au plan de cohésion sociale), et 97 à la mi-2007.

Ce décalage dans le temps se retrouve également dans le rythme de consommation des crédits. Le montant des crédits programmés par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 pour le financement des maisons de l'emploi pour la période 2005-2009 s'établissait à 680 M€ en autorisations d'engagements ou de programmes (AE ou AP) et à 1 730 M€ en crédits de paiement. A la fin 2006, les crédits prévus par la loi de programmation n'avaient été consommés qu'à hauteur de 8,2 % pour les autorisations d'engagement et de 3,1 % pour les crédits de paiement. En additionnant fonctionnement et investissement, la consommation, arrêtée au 25 août 2007, a été de 118,5 M€ en AP ou AE et de 48,9 M€ en CP.

L'assurance chômage, dont il convient de relever le rôle déterminant joué dans la commission de labellisation, en particulier pour préciser les règles de gouvernance des maisons de l'emploi, n'a pas alloué de financements directs. Elle a néanmoins apporté des moyens, des services, et mis à disposition des collaborateurs, apports qu'elle a refusé de voir comptabilisés dans les budgets, notamment pour ne pas élargir indûment l'assiette servant de base à la subvention de l'Etat.

Il faut d'ailleurs souligner que les différentes techniques de valorisation des apports, d'une maison à l'autre et, au sein d'une même maison, d'un partenaire à l'autre, rendent difficile l'appréciation de la part réelle de l'Etat dans le financement des maisons de l'emploi et du niveau effectif d'engagement de chacun.

2 - Un dispositif qui doit encore trouver sa place

Le statut des maisons de l'emploi, qui associent des partenaires publics et privés, peut être de deux types : groupement d'intérêt public (GIP) ou association. Les GIP, qui étaient pourtant encouragés par la loi de cohésion sociale, sont finalement minoritaires : 17 % des maisons conventionnées à la fin 2006, 15 % prévus pour les 227 maisons labellisées.

En reprenant la typologie de la DARES, on peut distinguer trois grandes catégories : maison unique regroupant tout ou partie des partenaires sur des fonctions d'accueil et d'orientation ou de délivrance d'une offre de service plus approfondie ; maison centrale avec des antennes (créées par la maison de l'emploi ou implantations existantes

des partenaires) ; maison sans lieu d'accueil propre, qui s'appuie sur les lieux d'accueil existants du réseau des partenaires.

Malgré la référence faite par les textes au *bassin d'emploi*, l'initiative de la détermination du périmètre a été largement laissée aux collectivités territoriales porteuses de projets. La DARES note d'ailleurs que, fin 2006, les maisons conventionnées couvraient en moyenne 80 communes, mais avec un territoire variant de une à 498 communes.

La loi du 18 janvier 2005 pour les GIP et le décret du 22 mars 2005 fixent, aux côtés de l'État, les membres constitutifs *obligatoires* d'une maison de l'emploi : la collectivité territoriale porteuse, l'ANPE et l'Unédic. Les autres partenaires susceptibles d'être associés apparaissent dans le cahier des charges des maisons de l'emploi. Il s'agit des collectivités territoriales autres que la collectivité porteuse (partenaires constitutifs à leur demande) et d'autres partenaires, non limitativement énumérés, tels que l'AFPA, les organismes consulaires, les partenaires sociaux, les entreprises, l'APEC, les supports de PLIE, les missions locales, etc.

Le rôle central confié aux élus porteurs de projets était d'emblée un atout mais aussi une fragilité du dispositif. L'IGAS constatait dans son rapport d'octobre 2006 que les difficultés rencontrées tenaient « essentiellement au niveau de mobilisation des élus, aux rivalités politiques qui se manifestent notamment dans l'organisation territoriale de la maison de l'emploi » mais aussi « à l'incertitude sur le devenir des maisons de l'emploi et la pérennité de leur financement à l'échéance du plan de cohésion sociale ».

L'occasion n'a pas été saisie de mettre un peu de cohérence dans l'entrecroisement déjà existant des périmètres des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale avec ceux des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), des missions locales, des comités de bassins d'emploi, ainsi qu'avec le découpage territorial des différents partenaires (agences locales pour l'emploi, antennes Assédic en particulier). Une position plus ferme de l'État au moment d'accorder son soutien financier aurait ainsi permis d'éviter la concurrence fréquemment rencontrée de plusieurs maisons sur un même bassin ou l'éloignement du terrain dont souffrent les maisons départementales.

L'intervention de l'État a été essentielle mais empirique et parfois hésitante. Elle s'est centrée sur l'élaboration de documents (textes réglementaires, documents types, offre de services du service public de l'emploi, charte des maisons de l'emploi, fiches de questions-réponses), le secrétariat de la commission nationale et la tenue de réunions

préparatoires avec les membres du service public de l'emploi, l'appui aux collectivités et aux services pour l'élaboration des conventions pluriannuelles, la mise en place des subventions, la maintenance d'un site Internet très documenté, la préparation de l'autoévaluation (2007) et de l'évaluation nationale (2008).

Il reste à préciser par la DARES en lien avec la DGEFP les travaux relatifs à l'évaluation nationale et finaliser le guide national actuellement en cours d'expérimentation qui permettra aux maisons de l'emploi de répondre à l'obligation qui leur est faite d'une auto-évaluation annuelle.

Un système d'information partagé, un certain nombre d'indicateurs imposés pour l'autoévaluation et la normalisation des rapports d'activité permettraient de mener des comparaisons entre maisons de l'emploi et de rendre tous ces travaux plus riches d'enseignements opérationnels.

C - Le rapprochement informatique

L'ANPE a décidé d'abandonner le projet GEODE dont on peut souligner le coût très élevé sans aucun résultat tangible : les différents chiffrages aboutissent à un coût minimal de 135,5 M€ (hors coût de personnel et après déduction des indemnités de retard versées par les prestataires).

L'ANPE et l'Unédic ont mis en place, à une date plus tardive que prévu, un GIE commun, doté notamment d'un comité stratégique coprésidé par les directeurs généraux de l'Unédic et de l'ANPE. Ce GIE est chargé de faire en sorte que le système d'information des deux organismes soit unique, sans que le contenu réel de ce système d'information ait été précisé.

Encore au stade de la préfiguration, ce GIE devrait monter rapidement en puissance dans la mesure où il est prévu la mise à disposition de moyens en personnel importants à partir du 1^{er} janvier 2008 : 1 383 personnes au total, dont 1 095 salariés de l'Unédic et 288 agents de l'ANPE. Cependant, les conditions de mise en œuvre du GIE conduisent à s'interroger sur ses capacités opérationnelles futures.

L'État n'est présent au comité stratégique que si son représentant est invité. L'État ne saurait pourtant être tenu à l'écart d'une fonction aussi stratégique dans le suivi des demandeurs d'emploi.

Si le régime d'assurance-chômage a prévu de mettre à disposition du GIE l'ensemble de sa direction des systèmes d'information, l'ANPE envisage de mettre à disposition ses agents, ce qui ne peut se faire sans leur accord. Chacune de ces catégories d'agents demeure placée sous

l'autorité hiérarchique respective de son employeur, l'Unédic ou l'ANPE, mais les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du directeur général du GIE. De plus, l'Unédic a décidé de confier la maîtrise d'œuvre et l'assistance à maîtrise d'ouvrage au GIE, alors que l'ANPE a décidé de conserver en son sein l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Les enjeux du rapprochement sont cependant tout à fait prioritaires : le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) prévu par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 est en cours de déploiement auprès des acteurs du service public de l'emploi et à tous les utilisateurs habilités (AFPA, APEC, Cap Emploi, maisons de l'emploi, missions locales), et seul l'achèvement –en cours- du projet « portail de l'emploi » facilitera réellement la mise à jour et l'accès aux données relatives aux demandeurs d'emploi.

Enfin, la Cour relève que le projet informatique commun ANPE-Unédic Offre de formation ANPE-Assédict (OFAA'), qui permet de diffuser à l'ensemble des conseillers l'offre de formation disponible (au moins celle financée sur fonds publics) ainsi que les conditions financières de prise en charge a été déployé au printemps 2006 dans la quasi-totalité des régions. Force est ainsi de constater la lenteur et la timidité des réalisations. Les maisons locales de l'emploi traduisent l'émergence des initiatives locales dans le domaine mais ne constituent en rien les guichets uniques souhaités. Les collaborations dans le domaine des systèmes d'information sont déséquilibrées et peu viables. Dans ces conditions, la fusion projetée ne pourra pas reposer sur des collaborations et des expériences croisées suffisamment nombreuses et consolidées.

II - L'évolution de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

L'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ont été profondément modifiés par trois dispositions depuis le début 2006 :

- la mise en place (depuis le 1^{er} janvier 2006) pour chaque demandeur d'un entretien mensuel à compter du 4^{ème} mois d'inscription, ces entretiens étant assurés par un même conseiller ;
- la mise en place (depuis le 1^{er} janvier 2006 également) d'un « profilage statistique » de tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non ;
- enfin la substitution, en juin 2006, au dispositif d'accompagnement précédent, le PARE-PAP, des parcours du PPAE.

La Cour examine d'abord les différentes étapes du nouveau processus, résultant de ces modifications, dans lequel entre le nouveau demandeur d'emploi (accueil, profilage, choix de parcours, prestations, suivi mensuel), puis les aides de l'Unédic au reclassement des demandeurs indemnisés, enfin la connaissance et l'évaluation d'ensemble de l'accueil et l'accompagnement.

A - Les étapes d'un processus amélioré

1 - Le dispositif d'accueil du demandeur

Dans l'attente de la mise en place progressive des guichets uniques qui devraient permettre aux demandeurs d'emploi d'effectuer leurs entretiens d'inscription en une seule démarche, point examiné plus haut, la convention tripartite du 5 mai 2006 impose un délai maximal de 8 jours ouvrés à partir du 1^{er} juillet 2006 et de 5 jours ouvrés à partir du 1^{er} juillet 2007 entre les premiers entretiens de l'Assédic (IDE) et de l'ANPE (PEP).

Cet objectif a été atteint et dépassé. Le délai moyen au mois de février 2007 était de 5,5 jours, ce qui correspond à une diminution de 10 jours en un an, et 80 % des demandeurs sont reçus par l'ANPE moins de 8 jours après leur premier entretien d'inscription à l'Assédic. Un effort particulier a été fait pour les demandeurs en parcours accéléré pour lesquels le délai est de 4,8 jours. Le directeur général de l'ANPE évalue à 20 % le nombre de demandeurs d'emploi qui effectuent leurs deux premiers entretiens le même jour.

Un effort parallèle de réduction des délais est engagé entre l'ANPE et les co-traitants de l'ANPE⁷¹. Ainsi, à terme, l'APEC devra recevoir les demandeurs d'emploi dans un délai maximum de 5 jours ouvrés après la prescription par l'ANPE, alors que ces délais peuvent aller jusqu'à 20 jours aujourd'hui. Mais les progrès seront plus lents compte tenu de la structure des réseaux.

2 - La mesure de la distance à l'emploi dès le premier entretien

L'expérimentation des techniques de profilage par l'ANPE et l'Unédic, même si elle a été engagée tardivement, a débouché sur la mise en place progressive, à partir de la fin avril 2006, d'un outil statistique conçu conjointement par les deux organismes permettant de mesurer la distance à l'emploi de chaque demandeur, indemnisable ou non, dès son

71) APEC, missions locales, réseau CAP emploi.

premier entretien d'inscription à l'Assédic, en fonction de ses caractéristiques personnelles et de celles du bassin d'emploi local. Depuis le 1^{er} janvier 2007 cette technique de profilage est appliquée à tous les demandeurs qui s'inscrivent.

Trois catégories de demandeurs d'emploi sont identifiées en fonction de leur probabilité individuelle de chômage de longue durée dans leur bassin d'emploi : risque faible de chômage de longue durée (RS1), risque modéré (RS2) et risque élevé (RS3). Sur la période de calibrage de l'outil de classement, 15 % des demandeurs étaient classés dans la catégorie RS1, 67,2 % dans la catégorie RS2, 17,8 % dans la catégorie RS3.

Le résultat de ce profilage, réalisé par l'Assédic, est transmis au conseiller ANPE qui dispose ainsi d'une information utile pour déterminer, au moment du premier entretien professionnel à l'ANPE, la forme d'accompagnement qui convient le mieux au demandeur. Le conseiller de l'ANPE a toute liberté, en fonction des autres informations qu'il recueille au moment du premier entretien, d'élaborer son propre diagnostic, éventuellement différent du résultat du profilage. La Cour déplore que le souci de préserver les domaines d'intervention des deux institutions ait conduit à limiter la portée de cet outil de profilage : ainsi ne comporte-t-il aucun renseignement sur le niveau de formation des demandeurs d'emploi ni sur le type d'emploi qu'ils recherchent, au motif que ces indications relèveraient de la seule compétence des conseillers de l'ANPE. D'ailleurs, le diagnostic du profilage et le parcours proposé au demandeur d'emploi ne coïncident que dans 20 à 30 % des cas. L'outil de profilage doit donc être remanié et ses résultats plus largement pris en compte par les conseillers de l'ANPE.

3 - La définition des parcours d'accompagnement

Avec le passage au 1^{er} janvier 2007 du PARE-PAP au PPAE, les modalités d'accompagnement vers l'emploi ont été profondément réformées. Comme l'avait recommandé la Cour, la sélectivité des dispositifs a été renforcée et une définition plus précise a été donnée aux objectifs des différents accompagnements.

Les parcours de l'accompagnement du demandeur d'emploi vers l'emploi

Les parcours types suivants sont distingués.

Parcours de recherche Accélérée : sont concernés les demandeurs d'emploi les plus proches de l'emploi ou à la recherche d'un métier porteur ou en tension. La durée de ce parcours est de 3 mois. L'Assédic contacte au cours de ce parcours les demandeurs d'emploi à trois reprises (à 15 jours, 30

jours et 60 jours après le début du parcours). Ces contacts sont organisés en alternance avec des contacts réalisés à l'ANPE dans le cadre d'un accompagnement centré sur la proposition d'offres d'emploi.

Parcours de recherche active : sont concernés les demandeurs d'emploi moyennement éloignés de l'emploi. L'Assédic organise le suivi des intéressés au travers de contacts programmés à échéances fixes (entretiens physiques aux 8^{ème} et 14^{ème} mois et au 5^{ème} mois en 2008), en alternance pour ces trois échéances avec le suivi mensuel personnalisé réalisé par l'ANPE à partir du 4^{ème} mois d'inscription. A tout moment au cours de la période de chômage, l'Assédic est en mesure de contacter les demandeurs d'emploi, afin de faire le point sur leur situation au regard de leur recherche d'emploi. Ce suivi est réalisé en concertation avec l'ANPE ; il est matérialisé dans les conventions départementales de suivi de la recherche d'emploi conclues avec les services déconcentrés de l'Etat.

Parcours de recherche accompagnée : Le parcours de recherche accompagnée doit permettre aux demandeurs d'emploi ayant une distance à l'emploi supérieure à douze mois avec un besoin d'accompagnement d'articuler les différents dispositifs existants. Cet accompagnement peut concerner les techniques de recherche d'emploi ou le traitement des problèmes périphériques à l'emploi (social/logement,...), parcours dans ce cas dit de « mobilisation vers l'emploi ». C'est le parcours qui fait le plus largement appel à la co-traitance et à la sous-traitance notamment au travers de la mobilisation des opérateurs privés financés par l'Unédic ou des prestataires de l'ANPE.

Parcours créateur/repreneur d'entreprise dont l'accompagnement peut être confié à des opérateurs privés de placement (OPP) : quand ce n'est pas le cas, il prévoit des entretiens de suivi de l'avancement du projet réalisés par l'ANPE aux 6^{ème} et 9^{ème} mois et par l'Assédic aux 3^{ème} et 11^{ème} mois. Le dispositif confié à des opérateurs privés est mis en place à titre expérimental dans 10 régions (11 Assédic). Il doit concerner à terme 2 500 demandeurs d'emploi en 2007 et autant en 2008. Cet accompagnement est confié à 9 opérateurs privés de placement ; il se met en place progressivement depuis janvier 2007. Cette offre de service vient en complément du dispositif classique (parcours coordonné Assédic/ANPE) et du dispositif national d'aide et d'appui à la création et reprise d'entreprise mis en place par les autres acteurs (chambres consulaires...)

Deux parcours supplémentaires sont en cours de définition : le *parcours spécifique aux allocataires en chômage saisonnier* et le *parcours spécifique aux allocataires en activité réduite*.

La notion de « parcours » se substitue à celle « d'offre de service » en vigueur dans l'ancien système PARE-PAP. La logique de parcours, qui repose principalement sur l'évaluation de la distance à l'emploi vise à fournir à chaque demandeur, au-delà d'un appui, les prestations qui sont le plus propres à réduire la durée de son inactivité. Les parcours visent aussi à favoriser les incitations du demandeur à chercher un emploi.

Toutes ces évolutions sont positives, mais la définition des parcours devrait cependant être améliorée car elle n'est pas encore assez sélective, le parcours de recherche active ayant un contenu trop large. Par ailleurs, la mise en œuvre initiale de cette grille de parcours n'a pas été satisfaisante. En effet, depuis la mise en place du dispositif jusqu'à fin février 2007, 701 652 demandeurs d'emploi ont été orientés vers un parcours personnalisé dès leur premier entretien professionnel à l'ANPE : 38 038 en parcours de recherche accélérée (5,4 %), 483 803 en parcours de recherche active (69,0 %), 159 830 (dont 7 600 en parcours de mobilisation vers l'emploi) en parcours de recherche accompagnée (22,8 %), 19 981 en parcours créateur repreneur d'entreprise (2,8 %). La part des parcours de recherche accélérée est trop faible (5,4 %) et très inférieure à ce qui était prévu (environ 15 % d'après les tests de l'outil de profilage).

4 - Les prestations offertes

L'ANPE considère que l'amélioration de la cohérence des parcours types d'accompagnement dans le dispositif PPAE par rapport au PARE-PAP devrait rendre plus étroits les liens entre les parcours et leur contenu en prestations ; les demandeurs engagés dans les mêmes parcours devraient davantage que par le passé bénéficier d'un ensemble de prestations à peu près identiques. Mais cette question est seulement en cours d'examen.

Par ailleurs, si les modalités d'accompagnement types ont été redéfinies, l'ANPE a apporté peu de modifications aux différentes prestations qu'elle offre. L'adaptation de celles-ci aux nouveaux parcours est encore à l'étude.

5 - Le suivi mensuel personnalisé

Depuis le 1^{er} janvier 2006, avec la mise en place du suivi mensuel personnalisé, chaque demandeur d'emploi est reçu tous les mois, à partir du 4^{ème} mois d'inscription, par un même conseiller, le conseiller référent, qui le suit ainsi de façon active en lui proposant continûment des services et en le relançant par téléphone s'il est absent à un entretien. L'entretien mensuel personnalisé a entraîné en 2006 un doublement des entretiens

réalisés par l'ANPE⁷². Appliquée à tous les demandeurs d'emploi depuis le printemps 2007, cette continuité et cette personnalisation du suivi modifient profondément la nature de l'accompagnement et ses effets devront être évalués lorsque le recul sera suffisant.

B - La gestion des aides financières versées par l'Unédic pour favoriser le retour à l'emploi

Les aides au reclassement proposées aux allocataires de l'assurance chômage par l'Unédic visent trois objectifs : favoriser la reprise d'activité des allocataires qui sont en chômage de longue durée par l'attribution d'une aide à l'employeur ; accroître leur mobilité géographique ; renforcer leur capacité à répondre rapidement aux besoins des secteurs où l'offre d'emploi est forte par des actions de formation spécifiques. Ces aides ont été complétées par l'aide forfaitaire liée au contrat de professionnalisation et par la prise en charge des frais relatifs à une démarche de validation des acquis de l'expérience (VAE).

La Cour avait relevé dans son rapport public thématique que les volumes de ces aides financières étaient relativement limités et que leur mode de répartition entre les différentes Assédic engendrait une trop grande rigidité dans l'affectation des crédits aux actions.

Les évolutions n'ont pas été corrigées, elles se sont même accentuées. L'enveloppe financière annuelle globale fixée à 472 M€ sur la période antérieure a été maintenue à ce niveau en 2005 et elle a été diminuée en 2006 (440 M€). De plus, le taux de consommation de ces enveloppes est demeuré faible et s'est très fortement infléchi en 2006. De ce fait, le nombre de bénéficiaires dont la Cour avait relevé qu'il était relativement limité au regard du nombre des demandeurs d'emplois a fortement diminué.

Comme au cours de la période antérieure, la répartition de l'enveloppe globale entre les différentes aides s'est notablement écartée, des objectifs fixés par le Groupe paritaire national de suivi (GPNS)⁷³ au profit de l'aide dégressive à l'employeur. De même, l'affectation des enveloppes est demeurée trop rigide et il n'a pas été tenu compte des spécificités régionales propres à ces aides, en dépit des modifications

72) L'augmentation fut cependant inférieure à ce qui avait été prévu. Cf. sur ce point l'insertion sur la gestion des ressources humaines de l'ANPE.

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

intervenues en 2005 et 2006 dans les règles de calcul des enveloppes régionales.

Il aura donc fallu attendre mars 2007 pour que le GPNS décide d'installer un groupe de travail chargé d'examiner les critères de répartition des différentes enveloppes et de proposer des modifications pour mieux tenir compte des spécificités de chaque Assédic.

C - La connaissance du dispositif et son évaluation

1 - La connaissance et le suivi du dispositif

La Cour avait critiqué l'insuffisance des données disponibles, notamment sur les motifs de sortie de la liste des demandeurs et sur le système retenu d'indicateurs qui sont apparus très difficilement interprétables du fait des biais dont ils souffrent (notamment effet de la conjoncture, changement de règles de l'assurance chômage, mesure de la rapidité de sortie et non vitesse de retour à l'emploi).

Concernant les motifs de sortie de la liste, des travaux d'appariement du fichier des demandeurs d'emploi et du fichier des déclarations annuelles de salaires (DADS) qui fournit des informations précises sur les salaires et les emplois occupés sont en cours de réalisation par l'INSEE la DARES et l'ANPE.

Les indicateurs destinés à apprécier l'efficacité du suivi des demandeurs ont été refondus. Ils distinguent désormais les prestataires privés et les co-traitants de l'ANPE, ce qui permettra de procéder à des comparaisons de résultats entre les différents opérateurs. Cependant, le système d'information nécessaire à leur alimentation sera long à mettre en place, et la critique principale de la Cour qui portait sur la difficulté d'interprétation de ces indicateurs indépendamment de l'efficacité propre des dispositifs, n'a pas trouvé de réponse.

2 - L'évaluation du dispositif

La Cour avait critiqué le dispositif mis en place pour évaluer le programme PARE-PAP, notamment la dilution des responsabilités entre les différentes instances d'évaluation prévues et l'absence de définition préalable d'une méthode. Depuis, un important ensemble de travaux de recherche sur la notion et les modalités possibles de l'accompagnement des demandeurs d'emplois a été lancé par appel à projets par la DARES. Aucun résultat n'est encore disponible.

Certaines des insuffisances du dispositif d'évaluation antérieur ont été corrigées. Les conventions entre l'Etat, l'Unédic et l'ANPE précisent notamment que les évaluations doivent recourir aux méthodes d'expérimentation contrôlée comparant les vitesses et modalités de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi bénéficiant de prestations d'accompagnement à celles de demandeurs de mêmes caractéristiques qui n'en bénéficient pas (population dite « témoin ») et soulignent la nécessité de faire appel à des équipes de recherche spécialisées, ce qui est un gage de qualité et d'impartialité. Cependant, le dispositif de pilotage des évaluations du PPAE lui-même n'est pas précisément prévu ; il est indiqué seulement dans la convention ANPE-Unédic que le comité stratégique de ces deux organismes veillera à la coordination des travaux et aucune échéance n'est imposée.

III - Le recours à des opérateurs privés de placement

La Cour a examiné de nouveau le déroulement des expériences de recours à des opérateurs privés de placement depuis le début de 2005. Ces expériences, menées par l'Unédic et les Assédic en coopération avec l'ANPE, concernent uniquement des demandeurs d'emploi allocataires de l'assurance chômage. Parmi ceux-ci, elles visent des personnes rencontrant des difficultés particulières de reclassement, exposées à un risque important de chômage de longue durée. Elles se sont déroulées en deux phases. Une première série d'opérations (2005-2006), faisant appel à cinq opérateurs, concernait 9 700 demandeurs d'emploi pour un coût potentiel de l'ordre de 35 millions d'euros. Une seconde phase s'est ouverte en janvier 2007 avec dix-sept prestataires dans le cadre d'un programme sur deux ans devant concerner 92 000 demandeurs, tandis que l'ANPE développe au même moment dans six régions un programme concurrent, Cap vers l'entreprise (CVE), pour 40 000 demandeurs.

A - Des premières expériences peu concluantes

Comme la Cour l'avait constaté pour l'une des opérations, lancée dès l'automne 2004, le choix des opérateurs privés de placement de la première phase n'a pas toujours donné lieu à une mise en concurrence formalisée. La rémunération des prestataires, assez élevée, comportait une partie fixe prépondérante et n'incitait guère à obtenir un retour durable à l'emploi.

Ces expériences se sont heurtées à des difficultés pour remplir les objectifs de nombre d'entrées chez les opérateurs privés de placement. L'une des expériences n'a pas permis d'atteindre le volume attendu. Il en a été de même, en 2006, pour deux des trois opérateurs avec lesquels des avenants avaient été passés pour faire entrer dans le dispositif 2 050 demandeurs d'emploi supplémentaires.

Le fait que ces expériences soient fondées sur le volontariat a constitué la principale difficulté. Des demandeurs d'emploi présentant les caractéristiques requises se voyaient proposer un accompagnement personnalisé d'une durée maximale de neuf ou dix mois, plus renforcé que les prestations habituelles de l'ANPE. Dans la pratique, un tiers seulement des demandeurs identifiés pour être orientés vers un opérateur privé sont effectivement entrés dans le dispositif. Cette difficulté s'est trouvée amplifiée par les délais excessifs de la procédure d'orientation vers les opérateurs et la possibilité pour le demandeur d'emploi de refuser la prestation à plusieurs stades de la procédure : premier entretien à l'ANPE, convocation chez le prestataire, premier entretien chez le prestataire.

Ces difficultés, jointes à l'hétérogénéité des populations et à l'effectif limité de celles qui furent orientées vers quatre opérateurs sur cinq, expliquent qu'il ait été impossible de comparer les résultats des opérateurs privés de placement avec ceux d'un groupe témoin, comme cela avait été prévu. Les essais d'évaluation des résultats de ces prestations présentés tant par l'Unédic que par l'ANPE sont dès lors peu convaincants.

En matière de retour à l'emploi, la valeur probante des statistiques d'accès à l'emploi qui ont été tirées du suivi mis en œuvre par l'Unédic est faible. Ces données ne fournissent aucune information sur l'efficacité comparée des opérateurs privés de placement par rapport aux autres formes d'accompagnement. Elles ne permettent pas, en particulier, d'apprécier dans quelle mesure les demandeurs d'emploi pris en charge par ces opérateurs sont sortis durablement du chômage au cours et à la suite de l'accompagnement.

Une étude de l'ANPE, décidée en réaction à celle de l'Unédic, tente de comparer l'impact des opérateurs privés de placement et d'un accompagnement par l'ANPE. Elle ne montre aucune différence sensible entre les deux types d'accompagnement. Ses résultats n'emportent cependant pas non plus la conviction, car la comparaison peut être faussée par la dissemblance des populations étudiées.

Sur l'impact financier des opérateurs privés de placement du point de vue de l'assurance chômage, une étude, contestée devant le conseil d'orientation de l'emploi, fait état d'un gain de l'ordre de 3 400 euros par demandeur accompagné par rapport à un demandeur allant jusqu'à la fin de ses droits.

Un sondage limité⁷⁴, portant sur le principal opérateur privé et sur l'une des deux Assédic où son intervention s'est déroulée, a été réalisé par la Cour. Pour l'ensemble des demandeurs de l'échantillon, le total des économies maximales théoriques est supérieur à la rémunération de l'opérateur. Ce bilan est toutefois négatif pour près de 60 % des demandeurs de ce (petit) échantillon. L'économie nette globale est attribuable en quasi-totalité à une quinzaine de demandeurs qui se caractérisent par un niveau moyen élevé d'indemnité d'assurance chômage ou par leur appartenance à une filière d'indemnisation longue – dans près de la moitié de ces cas il s'agit de la filière de 1 095 jours réservée à des demandeurs d'au moins cinquante ans. Parmi ces quinze demandeurs, dans plusieurs cas, le profil des bénéficiaires ne semblait pas nécessairement justifier a priori qu'ils bénéficient d'un accompagnement particulièrement renforcé réservé aux chômeurs présentant un risque fort de chômage de longue durée.

La relative modestie de ce résultat s'explique par diverses causes : les emplois retrouvés sont loin d'être tous stables ; l'importance de la partie fixe alourdit le coût de la rémunération de l'opérateur ; surtout, le coût unitaire d'un accompagnement lourd peut devenir rapidement prohibitif au regard de l'espérance d'économie lorsqu'une part substantielle de la durée d'indemnisation a déjà été consommée, lorsque le taux journalier de l'indemnité est faible ou lorsque l'emploi retrouvé, à temps partiel, ne correspond en fait qu'à une activité réduite cumulable avec une partie de l'indemnisation.

B - Une montée en puissance dont les résultats doivent encore être évalués

La seconde phase de l'expérience de recours aux opérateurs privés de placement décuple à peu près les effectifs (elle concerne 92 000 personnes) et le coût des opérations menées. L'Unédic a en partie tiré les leçons de la première phase en améliorant le dispositif sur plusieurs points : procédure formalisée d'appel à la concurrence, meilleure

74) Pour chacune des 150 personnes tirées au hasard sur une population de 1 361 bénéficiaires entrés en accompagnement de février à octobre 2005, ont été évalués le coût de l'intervention de l'opérateur et les économies maximales, pour l'assurance chômage, pouvant être attribuées à cette intervention.

organisation de la coopération entre les acteurs, rémunération des prestataires globalement moins coûteuse et plus incitative, meilleure implication des Assédic dans le contrôle des facturations, prise en charge par l'opérateur à la fois plus précoce et de plus courte durée –en général six mois, au lieu de neuf ou dix mois auparavant. Les premières expériences ont interpellé l'ANPE, cette dernière entendant désormais démontrer sa compétitivité par le lancement de son programme Cap vers l'entreprise. L'ANPE a aussi fortement contribué à faciliter l'évaluation de ces différentes actions. Le nouveau dispositif d'évaluation, mis en place au début de 2007 conjointement par l'Unédic, l'ANPE et la DARES, représente à cet égard un progrès décisif par rapport aux pratiques antérieures.

Un dispositif d'évaluation innovant

Une évaluation indépendante a été prévue et organisée dès la mise en place de la seconde phase des expérimentations. Elle est placée sous la responsabilité d'un comité de pilotage qui rassemble des représentants de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) au ministère chargé de l'emploi, de l'Unédic et de l'ANPE.

Le dispositif comporte trois volets : une évaluation scientifique de l'impact des accompagnements proposés tant par les opérateurs privés que par le programme Cap vers l'entreprise de l'ANPE ; des enquêtes statistiques auprès des bénéficiaires et des non-bénéficiaires, visant à obtenir des informations précises sur leur situation, et notamment sur la qualité et la durabilité des emplois retrouvés ; des enquêtes de terrain par entretien auprès des acteurs des expérimentations.

Le premier volet de l'évaluation est particulièrement innovant. L'exercice consiste à comparer les effets de l'accompagnement renforcé dit classique, de trois mois, proposé par l'ANPE à ceux des accompagnements proposés par les opérateurs privés et à ceux du programme Cap vers l'entreprise de l'ANPE, plus long –six mois- et plus intensif que l'accompagnement classique, et très semblable à celui des opérateurs privés. Les bénéficiaires de l'accompagnement classique servent de groupe témoin. L'ANPE a mis en place dans un court délai un outil de constitution des cohortes qui affecte de façon aléatoire entre différents modes d'accompagnement les demandeurs d'emploi présentant les caractéristiques requises. La comparaison doit porter au moins sur la sortie vers l'emploi, la récurrence du chômage et le bilan net coût d'accompagnement/économies de versement d'allocation chômage. La méthode employée permet de rendre comparables les différents groupes étudiés en dépit du fait qu'ils ne sont pas entièrement choisis au hasard -les demandeurs d'emploi pouvant refuser la prestation proposée ou, à l'inverse, la demander même si elle ne leur a pas été proposée.

Les expériences en cours ne restent pas exemptes de dysfonctionnements. Une première interrogation est suscitée par les difficultés de la montée en charge du dispositif : utilisation insuffisante de l'outil destiné à une sélection aléatoire des populations orientées vers les OPP, vers CVE et vers le traitement classique ; contestations locales de cet outil par des agents de l'ANPE ; taux d'adhésion des demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés demeurant inférieur à ce qui était attendu (40 % à la fin de juin 2007 au lieu de 50 %). Ces difficultés ont été apparemment plus graves que celles constatées au cours de la première phase. À la fin du premier semestre 2007, le déficit cumulé des entrées par rapport aux prévisions était d'environ un tiers pour les opérateurs privés, de 40 % pour Cap vers l'entreprise. Ce déficit n'était pas résorbé pour Cap vers l'entreprise à la fin de l'été 2007. A cette date, 10 % des demandeurs d'emploi restaient en attente de leur orientation vers Cap vers l'entreprise, un opérateur privé ou un accompagnement classique.

De tels dysfonctionnements perturbaient la finalité même des dispositifs des opérateurs privés de placement et de Cap vers l'entreprise. D'une part, en effet, de nombreux demandeurs d'emploi qui a priori auraient eu besoin de ces types d'accompagnement n'en bénéficiaient pas car la prestation tardait à leur être proposée ou ils n'avaient pas adhéré au dispositif s'il leur avait été proposé. D'autre part, ces demandeurs faisant défaut, un plan d'urgence avait été mis en œuvre pour rechercher d'autres demandeurs qui, a priori, avaient moins besoin ou n'avaient pas besoin de ces prestations : demandeurs du stock plus anciens « et pour lesquels un besoin serait néanmoins identifié » -alors qu'un tel besoin n'était pas apparu évident jusque-là ; demandeurs n'ayant pas un projet professionnel défini ; demandeurs classés par les conseillers de l'ANPE dans un parcours ne justifiant pas un accompagnement très renforcé.

Une deuxième interrogation concerne les critères de choix des populations concernées : il s'agit a priori des chômeurs les plus éloignés de l'emploi, mais des divergences excessives demeurent entre la perception statistique de ce risque par l'Unédic et cette même perception matérialisée par les prescriptions des agents de l'ANPE⁷⁵.

75) Depuis la mise en place conjointe de l'outil de profilage et des nouveaux parcours des demandeurs d'emploi, moins de 30 % des demandeurs d'emploi classés par l'ANPE en parcours de recherche accompagnée (demandeurs ayant vocation à bénéficier d'un accompagnement renforcé) ont été classés auparavant par l'outil de profilage dans le niveau du risque de chômage de longue durée le plus élevé dit « RS3 ». Réciproquement, un tiers seulement des demandeurs classés RS3 par l'outil de profilage ont été ensuite positionnés en parcours de recherche accompagnée par l'ANPE.

Enfin, dans l'attente des résultats des nouvelles évaluations, l'incertitude demeure à la fois sur la rentabilité de l'investissement d'accompagnement très renforcé, qui consomme beaucoup de temps pouvant être aussi consacré à d'autres actions et sur l'efficacité comparée des prestations des opérateurs privés de placement et de l'ANPE. Pour lever ces incertitudes, il conviendrait de s'interroger sur la nécessité d'obtenir ou non l'adhésion des demandeurs d'emploi à une orientation vers un opérateurs privés ou Cap vers l'entreprise et de réduire l'écart de diagnostic entre l'outil de profilage qui semble encore perfectible (cf. ci-dessus) et les prescriptions des agents de l'ANPE.

IV - L'accompagnement des cadres sans emploi par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC)

Association de 1901 réunissant à parité les représentants du MEDEF et des organisations de salariés, l'APEC œuvre au reclassement des cadres ayant perdu leur emploi, conformément à l'ambition exprimée par la convention collective nationale du 18 novembre 1966. L'APEC a depuis élargi ses missions à des activités d'étude et de recherche (observatoire), à des activités commerciales (prestations de service au profit des entreprises et aux cadres dans la gestion de leur carrière), ainsi qu'à la mise en place d'un système d'information au bénéfice de l'ensemble des cadres, qu'ils travaillent ou soient à la recherche d'un emploi. L'association bénéficie d'une cotisation légalement obligatoire, assise sur le nombre et la masse salariale des cadres supportée à hauteur de 2/5 par les cadres et de 3/5 par leur employeur. Elle a fait l'objet, pour la première fois, d'un contrôle de la Cour⁷⁶, en 2007.

La coopération avec l'ANPE, inaugurée dès 1969 par une première convention de placement, s'est sensiblement renforcée depuis 2001 dans le cadre de la « co-traitance » : les conseillers de l'ANPE peuvent, avec leur consentement, diriger vers l'APEC des demandeurs d'emploi cadres titulaires d'un PAP ou d'un PPAE, dans la limite d'un nombre maximum de 30 000 par an, dont un dixième n'est pas indemnisé par le régime d'assurance-chômage. Cette mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi cadres a initialement été mise en oeuvre par une autre association, l'association de gestion des bilans de compétences pour les cadres (AGBCC) dont le caractère formel de son indépendance à l'égard de l'APEC conduit à s'interroger sur la justification du maintien de cette structure.

76) Dans le cadre de l'article L-111-7 du code des juridictions financières.

L'ANPE rémunère le service rendu par l'APEC en versant, pour chaque demandeur indemnisé accompagné, sur les crédits de l'assurance chômage, une somme qui a évolué de 534 € en 2001 à 560 € en 2006 (pour les parcours de « recherche active ») et 1 300 € (pour les parcours « recherche accompagnée »). L'APEC prend à sa charge le coût de l'accompagnement des 10% de cadres demandeurs d'emploi non indemnisés.

A - Les effets de la « co-traitance » ANPE-APEC

Avant 2001, l'ANPE et l'APEC avaient déjà conduit des actions communes, notamment en direction des jeunes diplômés, mais la co-traitance a donné l'occasion à l'APEC de mieux structurer son offre de services au profit des parcours 2 et 3 qui lui sont confiés : le cadre demandeur d'emploi bénéficie de plusieurs entretiens et participe à des ateliers dès la perte de son emploi ; l'APEC estime en effet que l'accompagnement doit être concentré sur les premiers mois de chômage.

La complémentarité entre les deux institutions ne semble pas pouvoir aller plus loin que le système de la co-traitance, qui ne vise qu'une partie de la population de cadres recherchant un emploi, pour deux raisons principales : la capacité de traitement de l'APEC (245 personnes en 2005) et la liberté laissée au demandeur d'emploi de choisir entre accompagnement ANPE et accompagnement APEC.

B - Les difficultés rencontrées dans la communication des données et la réduction des délais

Faute de pouvoir aboutir à construire une interface entre l'application propre à l'APEC et celle de l'ANPE, « Gide », ce n'est qu'à la faveur de l'extension à l'APEC du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE), qui permet aux différents organismes du service public de l'emploi, ou travaillant en liaison avec lui, de saisir directement les prescriptions de prestations et les conclusions des entretiens, que devaient être réglées pour la fin de l'année 2007 les difficultés dues aux divergences des systèmes d'information des deux partenaires. Ainsi, 10% des affectations à l'APEC se font encore en 2007 en méconnaissance des conditions que doit réunir le cadre demandeur d'emploi pour en bénéficier⁷⁷, faute pour le conseiller ANPE d'accéder à la donnée « nom de la caisse de retraite » dans Gide ; ce point a pu contraindre certains demandeurs d'emploi à des aller et retours inutiles entre les deux organismes.

77) Inscription à une caisse de retraite et de prévoyance des cadres, prévue par la convention collective nationale du 14 mars 1947, et classement par l'ANPE en parcours 2 ou 3.

Cette inadéquation d'une partie des flux d'affectation à l'APEC, couplée à une certaine irrégularité temporelle dans l'affectation des demandeurs, a créé des périodes de surcharge pour les consultants de l'APEC chargés de recevoir les cadres, nuisant à la qualité du service rendu et compromettant l'égalité de traitement dont ces derniers doivent bénéficier.

Enfin, les délais entourant les démarches du cadre demandeur d'emploi « co-traité » ne s'améliorent que progressivement : le bilan 2004 de la co-traitance faisait état d'un intervalle de 54 jours entre le premier rendez vous à l'Assédic et le premier rendez vous avec l'APEC. Pour sa part, l'ANPE s'est engagée, d'une part, à conduire le premier entretien diagnostic dans les cinq jours après l'entretien d'inscription à l'Assédic et 50 % d'entre eux le même jour⁷⁸, d'autre part, à adresser le cadre sans emploi à l'APEC dans les cinq jours suivants⁷⁹.

Interrogée sur l'expérimentation, menée d'octobre 2004 à fin 2005 en Poitou-Charentes, d'une affectation directe à l'APEC par l'Assédic qui avait permis une sensible réduction des délais, l'ANPE estime que la réduction des délais ne requiert pas une telle affectation directe, car elle peut être obtenue grâce aux guichets uniques ANPE-Unédic, qui permettent au demandeur d'emploi de bénéficier de l'inscription Assédic et du diagnostic ANPE sur le même site et dans la même journée. Ces guichets uniques sont cependant encore extrêmement peu nombreux (cf. ci-dessus), ce qui confère à la liaison directe Assédic-APEC, qui semblait découler naturellement de l'élargissement du service public de l'emploi décidé par la loi de cohésion sociale, un certain intérêt. La Cour déplore que de telles expérimentations n'aient pas été poursuivies ou étendues.

C - L'absence de supériorité avérée de l'APEC

L'APEC a financé de nombreuses études pour mesurer le taux et la vitesse du retour à l'emploi des cadres qu'elle accompagne. Basées sur le suivi régulier de cohortes de demandeurs d'emploi de 2002 à 2006, leurs résultats sont marqués par les fluctuations du marché du travail.

Deux études s'essaient à des comparaisons : la première, comparant le reclassement des demandeurs d'emploi qui s'adressent à l'APEC de leur propre initiative et celui des personnes qui lui sont affectées par l'ANPE, remonte à 2002, première année de plein effet de la co-traitance. Les biais dans la sélection des populations respectivement suivies -caractéristiques sociodémographiques différentes, type d'éloignement par rapport à

78) L'ANPE estimait, en août 2007, que 20 % des entretiens se tenaient le même jour.

79) Nouvel accord de co-traitance 2006-2008.

l'emploi- fragilisent cependant le constat d'un écart en faveur des demandeurs d'emploi hors co-traitance.

La seconde, plus récente (avril 2004), est la seule à comparer le retour à l'emploi d'une population suivie par l'APEC dans le cadre de la co-traitance et celui d'une population similaire accompagnée par l'ANPE, les deux ensembles étant inscrits à l'ANPE entre janvier et février 2003. La proportion des demandeurs d'emploi qui travaillaient quinze mois après cette inscription est légèrement plus élevée pour l'ANPE que pour l'APEC (42% contre 39%), mais ceux qui avaient bénéficié des services de l'APEC avaient retrouvé cet emploi légèrement auparavant. Là encore, l'imparfaite comparabilité des deux populations suivies, ajoutée à la durée de la procédure d'affectation à l'APEC, ne permet pas de tirer des conclusions assurées.

Un investissement renouvelé dans la réalisation d'études strictement comparables est donc indispensable pour apprécier les performances respectives du reclassement des cadres demandeurs d'emploi et évaluer ainsi l'éventuelle « valeur ajoutée » de l'APEC.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

La fusion entre l'ANPE et l'Unédic remédiera à certaines difficultés frictionnelles, mais ne permettra pas l'économie d'une réflexion en profondeur sur les méthodes d'accompagnement à mettre en œuvre en vue d'un retour rapide à l'emploi. La réforme doit avant tout entraîner un accroissement de l'efficacité du service public de l'emploi, au moins à moyen terme, accroissement qui devrait se traduire à la fois par une amélioration du service et une réduction de son coût pour la collectivité.

Dans cette perspective, il est possible de tirer des analyses précédentes les conclusions et recommandations suivantes.

1) En ce qui concerne le suivi des demandeurs d'emploi, la Cour prend acte de l'intensification et de la diversification des actions menées.

Elle formule les recommandations suivantes :

- l'outil de profilage doit être amélioré et complété, et son utilisation par les conseillers de l'emploi doit être systématique ;

- la gamme des prestations proposées par l'ANPE doit être mieux adaptée à chaque « parcours » ;

- les conditions d'attribution des aides financières accordées par l'assurance chômage doivent mieux tenir compte des spécificités régionales ;

- dans la ligne des améliorations constatées, l'effort en faveur de l'évaluation des incidences sur le retour à l'emploi doit être poursuivi.

2) S'agissant du recours à des opérateurs privés de placement, la Cour prend acte de ce qu'il a été remédié à certains dysfonctionnements de la période d'expérimentation. Elle note que l'ANPE a pour sa part mis en place le dispositif « Cap vers l'entreprise ». Elle souligne l'intérêt du mode d'évaluation innovant mis en place.

Le principe du volontariat étant à l'origine du faible effectif entrant dans ce dispositif, il devrait être repensé à l'issue des phases d'expérimentation et au vu des résultats des évaluations.

3) Pour ce qui est de l'APEC

Au terme de ce premier contrôle, la Cour n'est pas en mesure de constater une plus grande efficacité du suivi des cadres au chômage par l'une ou l'autre des deux organisations, l'APEC ou l'ANPE.

Elle considère néanmoins que le système de la co-traitance doit permettre de travailler dans les meilleures conditions. Le déploiement à l'APEC du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) devrait mettre fin aux inconvénients nés de la coexistence de deux systèmes informatiques. Il restera encore à réduire les délais d'orientation des cadres vers l'APEC, l'adresse des cadres à l'APEC devant être quasi-immédiate.

4) En ce qui concerne les maisons de l'emploi

Il est impératif d'introduire des règles du jeu plus claires, et notamment de dessiner la carte des bassins ou regroupements de bassins au niveau desquels doit se positionner une maison de l'emploi. Le renouvellement de la participation de l'Etat pourrait être conditionné au respect de la carte cible.

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

Les observations de la Cour appellent, de la part de l'ANPE, les remarques suivantes :

1. Les expériences du passé comme socle de la fusion

La Cour souligne que la fusion projetée devra être réalisée ex nihilo, du fait de la lenteur et de la timidité des réalisations en terme de rapprochement ces dernières années. L'ANPE conteste l'appréciation de la Cour sur l'ampleur des rapprochements engagés, notamment depuis le vote de la loi de programmation pour la cohésion sociale en février 2005.

En effet, les travaux menés conjointement ces dernières années, sur la constitution des guichets uniques (384 en place au 31 octobre 2007) mais aussi sur le raccourcissement du délai de réception entre le premier entretien en antenne ASSEDIC et le premier entretien en agence locale pour l'emploi (au mois d'octobre 2007 : 4,8 jours en moyenne et 33 % des demandeurs reçus le même jour à l'ASSEDIC et à l'ANPE), doivent servir de socle pour la fusion à venir.

A cet égard, la mise en place commune de l'outil « rendez vous agence » a permis de diviser par 4 ce délai moyen de réception et montre qu'un réseau de collaborations opérationnelles efficaces existent bien entre les deux établissements.

Bien qu'étant deux établissements de cultures différentes, les réseaux opérationnels ont donc prouvé leur capacité à travailler ensemble au service du demandeur d'emploi. Ces collaborations ont permis à chaque réseau de mieux connaître et respecter le travail de l'autre institution, préalables indispensables à la fusion.

2. Le rapprochement informatique

La Cour s'interroge sur les capacités opérationnelles futures du GIE.

Les travaux de rapprochement informatique, engagés depuis plus d'un an, entrent dans une phase opérationnelle. Le GIE a été créé juridiquement en mars 2007. Il est piloté par un Comité Stratégique dans lequel l'Etat est systématiquement présent. Par ailleurs, le contrôleur général économique et financier de l'ANPE et de l'Unedic est présent au conseil d'administration.

L'année 2007 a permis de rapprocher les deux directions des systèmes d'information, de mettre en place un modèle d'organisation générale orienté client et de démarrer le plan de convergence entre les systèmes (plan en cours de finalisation, disponible à la fin de l'année).

Les différents travaux menés dans le cadre de la création du GIE (inventaire, définition d'une cible, gestion parallèle de l'existant) constitueront dans les prochains mois une première expérience importante dans le cadre de la fusion des réseaux.

3. La nécessité d'un profilage statistique plus fiable et plus complet

La Cour souligne l'incomplétude des renseignements pris en compte par l'outil de profilage statistique et le manque d'adéquation entre les résultats de ce profilage statistique et les orientations des conseillers de l'ANPE.

L'ANPE partage ce constat et est favorable à l'amélioration et à l'enrichissement de l'outil de profilage statistique; c'est d'ailleurs dans ce sens que des propositions ont été faites par l'Agence, notamment celle d'ajouter le niveau de formation du demandeur d'emploi dans les paramètres pris en compte.

Un profilage statistique fiable et intégré au premier entretien en agence locale pour l'emploi ne peut qu'enrichir le diagnostic professionnel du conseiller et améliorer la qualité de l'orientation des demandeurs vers les différents parcours personnalisés.

Il paraît toutefois essentiel à l'ANPE que le profilage statistique ne devienne pas prédominant par rapport à l'expertise qualitative des conseillers. A cet égard, l'ensemble des expériences étrangères démontrent que l'utilisation d'un outil statistique déconnectée de l'acte et de l'expertise de conseil à l'emploi est vouée à l'échec.

4. La refonte des prestations de l'ANPE

La Cour souligne le fait que, malgré l'apparition du dispositif PPAE, le contenu des prestations offertes par l'ANPE a connu peu de modifications.

L'ANPE tient à préciser que la refonte de ces prestations, à des fins d'adéquation avec les parcours personnalisés, a démarré dès le début de l'année 2007 avec une différenciation entre de nouvelles prestations internes qui pouvaient être expérimentées rapidement et la refonte des prestations réalisées par des partenaires externes qui nécessitent d'attendre la fin des marchés en cours.

C'est ainsi qu'a été lancée la prestation interne d'accompagnement Cap Vers l'Entreprise, ensuite expérimentée à partir de la fin de l'année 2006. Cette prestation a bien pour but de renforcer l'offre de service actuelle de l'Agence au sein du parcours de recherche accompagnée pour les demandeurs les plus éloignés de l'emploi.

Par ailleurs, les prestations confiées à des sous-traitants font actuellement l'objet d'une refonte globale, toujours dans le but de s'adapter aux réalités actuelles du marché de l'emploi et à l'apparition du PPAE. Les nouveaux cahiers des charges de ces prestations (accompagnement, atelier, évaluation, bilan de compétences approfondi) prévoient aussi :

- d'accroître la personnalisation de la prescription afin de renforcer leur complémentarité avec les parcours personnalisés et avec le Suivi Mensuel Personnalisé ;*
- d'élever le niveau d'exigence à l'égard des prestataires pour développer l'efficacité de nos prestations (renforcement des objectifs de confrontation au marché du travail, contrôle qualité après la prestation avec le demandeur dans le cadre du SMP).*

Les procédures de marchés ont été lancées en novembre 2007 pour une attribution des marchés début 2008 et une mise en œuvre opérationnelle au 1^{er} mai 2008.
