

1

L'Agence nationale pour l'emploi

L'agence nationale pour l'emploi (ANPE) joue un rôle majeur dans le service public de l'emploi dont l'organisation est, en France, éclatée et complexe.

Depuis sa création, en 1967, cet établissement public administratif a profondément évolué dans un environnement longtemps caractérisé par la constante augmentation d'un important chômage de masse. Ses attributions ont été modifiées à plusieurs reprises. Ses moyens, significativement accrus au fil des ans, sont désormais substantiels. En 1998, il comptait près de 20 000 agents (soit quelque 18 000 en équivalents temps plein) servant dans plus de 1000 implantations - dont 860 agences locales pour l'emploi - réparties sur tout le territoire ; son budget était alors de quelque 24 MdF, dont près de 18 milliards de subventions destinées à être reversées au titre des aides à l'emploi que l'agence gère pour le compte de l'État. Ses relations avec l'État s'inscrivent depuis 1990 dans un cadre modernisé : celui d'un "contrat de progrès". Son partenariat avec l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) a, au cours de la dernière décennie, conduit à la conclusion de trois accords successifs.

L'enquête faite par la Cour de l'été 1999 à l'été 2000 sur la gestion de l'ANPE entre 1992 et 1998 a fait apparaître que la mobilisation des moyens mis à sa disposition n'est pas encore optimale : ses pratiques budgétaires et financières, que ne découragent pas ses autorités de tutelle, manquent à divers égards de rigueur ; elle a tardé à mettre en œuvre les technologies les plus modernes ; une rigidité grandissante affecte les modalités de gestion de son personnel.

Faute d'indicateurs pertinents, il est malaisé d'évaluer objectivement l'efficacité de l'ANPE, en particulier dans l'exercice de sa mission essentielle de placier. Les informations disponibles laissent toutefois craindre qu'en dépit d'évidents progrès, les

résultats de cet important organisme ne soient pas toujours à la mesure des espoirs entretenus, et qu'ils tendent à plafonner.

Dès lors qu'une conjoncture économique plus favorable favorise une nette amélioration du marché du travail, il convient de s'interroger sur la vocation de cet organisme et sur les relations qu'il doit nouer avec les autres composantes du service public de l'emploi.

A la différence de plusieurs États membres de l'Union européenne, le service public de l'emploi se caractérise en France par l'éclatement et la complexité de son organisation. La gestion des outils et des moyens de lutte contre le chômage y a été répartie entre de multiples intervenants plus en fonction des contingences de l'actualité que selon une démarche rationnelle. C'est dans cet environnement que s'inscrit l'action de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), établissement public national à caractère administratif créé par une ordonnance du 13 juillet 1967. Elle a pour mission essentielle d'assurer l'accès ou le retour à l'emploi des personnes qui en sont privées.

Ses attributions ont été aménagées à plusieurs reprises. Un décret du 23 janvier 1980 lui a enlevé la charge de la constitution des dossiers d'admission aux allocations-chômage et des opérations de contrôle de la qualité des bénéficiaires. Une ordonnance du 20 décembre 1986 a accru le nombre des intervenants, au côté de l'agence, sur le marché du placement. La loi du 28 mai 1996, enfin, a autorisé l'ANPE à transférer aux ASSEDIC les inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi et l'actualisation de la situation des personnes inscrites.

Parallèlement, dans un contexte longtemps caractérisé par un constant accroissement d'un chômage de masse, les moyens de cet établissement ont été, au fil des ans, significativement accrus. Pour en encadrer l'évolution, il a été décidé, à la fin des années 1980, d'inscrire les engagements réciproques de l'État et de l'ANPE dans un « contrat de progrès ». Le premier contrat de ce type couvrait la période 1990-1993 et le deuxième celle de 1994 à 1998. Un troisième contrat a été signé le 28 janvier 1999 pour les années 1999 à 2003.

Au cours des dernières années, les attributions et les moyens de l'ANPE ont ainsi profondément évolué. Dans le dessein de mesurer la portée de ce changement, la Cour a examiné de l'été 1999 à l'été

2000, les comptes et la gestion de l'agence de 1992 à 1998. Cette enquête a été conduite tant au siège de l'établissement à Noisy-le-Grand (Seine-Saint-Denis) que dans plusieurs de ses implantations locales et auprès des autorités de tutelle. Au terme de ce constat, il apparaît que l'ANPE peut aujourd'hui mobiliser des moyens importants et que s'il est assurément malaisé d'évaluer avec précision et objectivité son efficacité, ses résultats bien qu'en progrès peuvent encore être améliorés. Compte tenu de l'amélioration actuelle de la conjoncture économique, son articulation avec les autres composantes du service public de l'emploi appelle une attention particulière.

I. – La mobilisation des moyens

Des pratiques budgétaires et financières dépourvues de rigueur que ne découragent pas ses autorités de tutelle ne contribuent pas à la mobilisation optimale des importants moyens qui lui sont alloués.

A. – Le cadre budgétaire

Comme tout budget d'établissement public, celui de l'agence comprend une section de fonctionnement et une section d'investissement. Il donne une image difficile à déchiffrer des prévisions de recettes et de dépenses afférentes à sa seule gestion. L'important financement des mesures d'aide à l'emploi – comme le contrat initiative emploi (CIE) – mises en œuvre pour le compte de l'État par l'ANPE est, en effet, inscrit dans la section de fonctionnement du budget de celle-ci. La difficulté de lecture de ce document n'est pas le seul inconvénient de cette pratique. Le résultat de l'exécution budgétaire de l'établissement en est également affecté et son fonds de roulement, artificiellement gonflé.

La section de fonctionnement de l'ANPE a plus que triplé, en francs courants, depuis 1993 pour s'établir à près de 24 MdF en 1998. Les dépenses effectives n'ont cependant que doublé pour atteindre 11,2 MdF en 1998, soit un taux d'exécution limité à 46,8 %. Un tel décalage entre le budget voté et le budget exécuté trouve son origine dans la gestion des mesures pour l'emploi ; si l'on ne tient pas compte de ces dernières, le taux d'exécution se situe entre 97 % et 99 %. L'ANPE inscrit, en effet, à son budget annuel la totalité des recettes et des engagements prévisibles à ce titre, alors que ces mesures s'exécutent sur plusieurs exercices. Ainsi, en 1998, un montant de 17,7 MdF était porté au budget de l'agence au titre des mesures d'aide

à l'emploi pour une dépense effective de 5,4 MdF. Cette pratique, qui traduit une application quelque peu relâchée du principe d'annualité budgétaire, n'est pas cohérente avec les règles applicables au budget de l'État d'où proviennent les ressources. Ce dernier ne décrit, en effet, que les paiements afférents à ces aides prévus au cours d'un exercice. Une solution à ce problème pourrait être trouvée à terme avec la modification de l'instruction régissant la tenue de la comptabilité de l'agence afin de permettre dorénavant la comptabilisation de certaines aides en charges à payer.

Le poids relatif de ces aides dans le budget de l'ANPE s'est, au surplus, accru au fil des ans ; alors qu'elles ne représentaient, en 1993, que 1,7 MdF, soit 22,9 % du budget de fonctionnement alors de 7,3 MdF, elles en représentaient 73,8 % en 1998 avec un montant de 17,7 MdF. Les dépenses exécutées à ce titre durant la même période sont passées de près de 1 MdF à 5,4 MdF, soit respectivement 15,4 % et 48,3 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement effectives de l'agence.

En raison, dans une large mesure, du décalage entre la perception par l'établissement du financement de ces aides et leur paiement aux bénéficiaires, les disponibilités en fin de gestion ont crû sensiblement durant la période contrôlée. Elles ont progressé de 77 % du 31 décembre 1993 au 31 décembre 1998 pour s'établir à près de 1,9 MdF après avoir culminé à 2,7 MdF en 1997.

Le gonflement de son fonds de roulement a conduit l'agence et ses autorités de tutelle à perdre de vue le caractère limitatif que doit avoir un budget et à se soustraire aux rigueurs de la règle de spécialité budgétaire. Les disponibilités versées au fonds de roulement devenaient en effet à leurs yeux fongibles et pouvaient ainsi trouver une autre destination que celle initialement prévue.

Les prélèvements sur fonds de roulement pour équilibrer le budget sont dès lors loin d'être négligeables durant la période contrôlée. Ils représentaient 1,5 MdF en 1998. Ils traduisent en particulier l'autorisation donnée à l'établissement par ses autorités de tutelle de financer sur les réserves de trésorerie des dépenses notamment d'équipement, telles que les mesures informatiques nouvelles, que la subvention inscrite en loi de finances ne permettait pas de prendre en compte. La plus grande partie de ces modifications du budget étaient en vérité prévisibles et auraient dû être intégrées dans le budget primitif.

La marge de manœuvre que constitue ce fonds de roulement apporte ainsi aux ministères de tutelle de l'agence un moyen commode pour lui faire absorber plus facilement, au détriment de la sincérité budgétaire, les effets de la régulation budgétaire (plus de 500 MF en cumulé de 1993 à 1997) ou les conséquences de l'insuffisance de ses dotations, notamment d'investissement.

B. – La gestion financière

L'examen des relations financières établies entre l'agence et ses différents partenaires a montré que, pour ce qui concerne les interventions de l'État transitant dans les comptes de l'ANPE, aucun suivi rigoureux des flux financiers ni aucun apurement régulier des opérations n'étaient effectués.

L'agence rencontre des difficultés importantes à solder les aides à l'embauche que la puissance publique l'a chargée de gérer. Compte tenu de la durée durant laquelle s'exécutent les conventions relatives aux CIE, beaucoup d'employeurs bénéficiaires tardent à demander le paiement de la prime obligeant ainsi l'ANPE, pour solder le dossier, à attendre la prescription quadriennale ou à relancer les bénéficiaires. Cette dernière possibilité, lourde en gestion, contribue à retarder d'autant l'application de la prescription. La Cour avait déjà appelé l'attention du ministère chargé de l'emploi sur le problème des circuits de paiement des aides à l'emploi⁹⁹ ; bien qu'un groupe de travail se soit réuni en 1999 sous l'égide de ce ministère, aucune solution n'a encore été apportée à ce problème récurrent.

L'ANPE met des agents à disposition des départements au titre du volet insertion du dispositif RMI. Un cofinancement État-département lui assure le remboursement de ces charges salariales. Cependant, si l'agence perçoit bien la part de cette recette incombant à l'État, celui-ci a mis en place un dispositif de fonds de concours inutilement complexe et mal maîtrisé, pour recueillir le financement attendu des départements. Il serait utile d'abandonner un circuit budgétaire dont la lourdeur n'a d'égale que la mauvaise gestion et de charger l'ANPE de conclure directement les conventions nécessaires avec les départements, ce qu'elle fait déjà pour d'autres opérations.

⁹⁹ Rapport public 1999, p. 263.

Il semble opportun de porter une attention particulière aux relations de l'ANPE avec l'association pour la gestion des conventions de conversion (AGCC) que gère l'UNEDIC car elles peuvent servir de référence dans l'hypothèse d'un renforcement des liens entre l'ANPE et les institutions du régime de l'assurance chômage. Leur examen a fait apparaître qu'elles sont marquées par la constante évolution du dispositif conventionnel qui les régit et par des délais importants affectant le versement des sommes dues à l'ANPE à ce titre. Ils ont pu atteindre 8 mois pour les exercices 1996 et 1997.

L'importance des masses financières transitant par l'agence et un suivi insuffisant de leur flux tournant tantôt à son avantage, tantôt à son détriment, ont globalement conduit à la constitution d'une trésorerie substantielle dont le placement a permis à l'agence de dégager, avec l'accord des autorités de tutelle, des produits financiers certes non négligeables, mais qui auraient pu être accrus.

(en MF au 31/12)	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Disponibilités	1 157,7	1 013,8	1 130,1	2 274,5	2 712,4	1 865,9
Dont placements	349,9	609,3	56,7	1 156,0	1 859,2	1 078,3
Produits financiers	12,1	68,4	50,3	5,1	19,5	85,2

Dès lors qu'un établissement public administratif peut se constituer une trésorerie abondante, il lui revient au moins d'en assurer une gestion active. Tel n'est pas le cas à l'ANPE : l'ordonnateur n'a fixé aucune politique en la matière ; l'agent comptable ne dispose d'aucun outil de prévision de la trésorerie. Faute d'une liaison étroite avec les services de l'ordonnateur il n'est pas au demeurant en mesure d'anticiper les encaissements et les décaissements à venir. On constate au surplus l'existence d'une trésorerie dormante, certes modeste (136,9 MF au 10/02/99), au niveau des délégués régionaux de l'agence. Aucune règle d'apurement régulier de leurs comptes n'a été instituée notamment pour fixer un plafond de disponibilités correspondant à leurs besoins. Seuls, trois délégués régionaux ont dès lors pris l'initiative de faire remonter au siège ce qu'ils considéraient comme des excédents de trésorerie.

C. – Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel représentent une part élevée et en croissance des dépenses de fonctionnement de l'ANPE. Elles s'établissaient à 3,1 MdF en 1993, soit 65,5 % des dépenses courantes (hors charges spécifiques et exceptionnelles), et près de 4 MdF en

1998, soit 72 % de la même base pour atteindre près de 4,3 milliards en 1999. De 1990 à 1998, ces dépenses ont pratiquement doublé en francs courants (soit 61,2 % en francs constants).

Cette évolution résulte de différents facteurs :

- tout d'abord la création régulière d'emplois et la modification de leur structure conduisant à une augmentation de l'indice moyen budgétaire. Les emplois autorisés au budget de l'établissement sont ainsi passés de 15 207 en 1993 à 16 123 en 1998, soit une progression de 6 %. Bien plus, sous l'effet de la montée en charge de divers dispositifs (RMI, réseau d'insertion des jeunes¹⁰⁰) à la disposition desquels l'agence met du personnel contre remboursement, le nombre d'agents permanents est passé de 15 353 à 16 873 entre 1993 et 1998, soit une augmentation de près de 10 %. Si l'on ajoute les agents temporaires, les contrats emploi-solidarité et les appelés du contingent, la force de travail de l'ANPE s'établissait à 19 686 personnes en 1998, en hausse de 10,3 % par rapport à 1993, et représentait 17 788 agents en équivalent temps plein ;

- ensuite, les revalorisations salariales significatives accordées dans le cadre du nouveau statut instauré par le décret du 29 juin 1990. Celui-ci tend à un alignement sur le régime de la fonction publique sans éviter ni ses lourdeurs en matière de recrutement ni sa rigidité. Le recours aux emplois à durée déterminée est limité à 2 % du cadre d'emploi en cause. Ce statut nouveau paraît, au surplus, avoir été appliqué avec bienveillance. Le coût des reclassements résultant de sa mise en œuvre s'est ainsi élevé à 301 MF, soit 35 MF de plus que prévu. On remarque notamment que la procédure d'avancement accéléré a été appliquée largement au-delà de ce que prévoyaient les textes ;

- enfin, la mise en place de mesures indemnitaires et d'un régime très favorable de protection sociale surcomplémentaire.

Le « taux d'opérationnalité » de l'établissement (nombre de jours travaillés rapporté au nombre de jours ouvrés), qui était de 74,72 % en 1989, avait diminué en 1993, avec un taux de 71,27 %. Il a augmenté ensuite pour remonter à 75,66 % en 1998. Le taux d'absentéisme du personnel de l'agence¹⁰¹ paraît, en effet, élevé :

¹⁰⁰ Cf. ci-après 3 « Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes ».

¹⁰¹ Il inclut à proportion de 20 % les congés-maternité, le personnel de l'établissement étant très féminisé.

7,68 % en 1998. Le nombre de jours consacrés au paritarisme (14 684 en 1998) ou aux activités syndicales (22 888 jours) est de même important. Durant l'exercice 1998, 67 agents étaient mis à disposition de structures diverses dont 16 seulement faisaient l'objet d'une convention de remboursement le ministère de l'emploi et de la solidarité.

D. – Les autres dépenses de gestion

Le réseau informatique de l'ANPE est important et complexe et met en œuvre des applications nombreuses et volumineuses. Il fait communiquer 14 500 postes de travail répartis sur 1 200 sites. Il n'est donc pas étonnant que les dépenses consacrées à l'informatique soient le second poste de dépenses de l'établissement après celles relatives au personnel ; avec 594 MF en 1998, cette dotation se situe au troisième rang des budgets informatiques suivis par la direction du budget, après ceux du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'intérieur.

Les dépenses informatiques de l'ANPE font l'objet d'un processus budgétaire peu satisfaisant qui se caractérise par un recours systématique à des décisions modificatives opérant des prélèvements sur le fonds de roulement. Il en résulte un relâchement de la prévision et de la gestion dans un domaine pourtant stratégique. La Cour a notamment relevé le manque de précision du chiffrage du projet « GEODE » (refonte des systèmes d'information de l'agence). Au moment de son contrôle les dépenses déjà effectuées à cette fin excédaient de 85 % le coût prévisionnel initial de 119,4 MF inscrit au budget. La mise à niveau de l'ensemble du parc informatique dont le coût est évalué à 358 MF, a été lancée avant que les crédits aient été régulièrement mis en place.

Les implantations de l'ANPE représentent aujourd'hui une surface totale de plus de 400 000 m². La capacité immobilière de l'établissement ne s'adapte qu'avec retard à l'arrivée de personnels supplémentaires. Ainsi, le programme national d'action pour l'emploi de 1998 prévoit pour l'agence le renfort de 2 500 agents dont 500 en 1999 et 500 en 2000 sans en tirer immédiatement les conséquences au plan de sa programmation immobilière. Les besoins en locaux correspondants n'ont en effet vocation à être satisfaits qu'après mise en œuvre du projet de modernisation de ses implantations locales « ALE 2000 ». Ce dernier, lancé en 1999 pour être généralisé de 2001 à 2003, fait l'objet d'une expérimentation dans trois régions pendant

trois ans. La généralisation de ce projet à partir de 2001 suppose que les crédits nécessaires soient inscrits au budget 2001. Ce calendrier, sauf à ne pas être respecté, conduit ainsi à généraliser la mise en œuvre d'un projet avant de connaître les résultats des expérimentations dont on estime qu'il doit faire l'objet.

Chaque direction de l'ANPE est responsable de ses procédures d'achat. Il résulte de cette organisation des dysfonctionnements nombreux, tenant à une attention inégale portée aux règles du code des marchés publics. Ils conduisent à recommander un réexamen rigoureux des pratiques suivies en ce domaine par l'agence. Les délais fixés pour exécuter les conventions d'études sont rarement respectés et l'agence répugne à appliquer les pénalités de retard pour les sanctionner. Signe d'une insuffisante préparation des commandes, les documents sont souvent rédigés de façon peu précise. Enfin, des avenants ont été passés sur des marchés expirés, ce qui conduit à douter de la rigueur du suivi de leur exécution.

E. – Les contrats de progrès

La conclusion de trois "contrats de progrès" constitue depuis 1990 une tentative intéressante, mais encore imparfaite, d'organiser dans un cadre pluriannuel l'emploi des moyens mis par l'État à la disposition de l'agence pour atteindre des objectifs mieux définis. L'examen de leur exécution fait apparaître la difficulté de concilier des objectifs pluriannuels et l'impératif de l'annualité budgétaire. La prévision est dans la plupart des cas incomplète, parfois évolutive et souvent incertaine.

Les indicateurs retenus sont instables dans le temps et trop souvent indisponibles au moment où il y a lieu de s'y référer. Ce constat traduit un manque de réflexion préalable à la conclusion de ces accords et une insuffisante articulation du suivi de leur mise en œuvre avec le dispositif de contrôle de gestion de l'établissement.

En tout état de cause, au moment de la signature des deux derniers contrats de progrès (1990-1993 et 1994-1998) et a fortiori au moment de leur élaboration, les parties contractantes ne disposaient pas des éléments d'information nécessaires (bilan et analyses) pour apprécier les conditions de déroulement du contrat de progrès précédent et en tirer toutes les conséquences utiles. Ainsi, si une amélioration a pu être constatée lors de la négociation du dernier contrat de progrès (1999-2003) avec l'établissement d'un rapport

intermédiaire au cours de l'exécution du deuxième contrat, le rapport final afférent à celui-ci n'a été disponible qu'en novembre 1999, soit largement après la signature du troisième contrat de progrès, le 28 janvier 1999.

II. – L'efficacité de l'agence

Le code du travail confie à l'ANPE le service public du placement. Tout travailleur recherchant un emploi doit, en principe, requérir son inscription auprès de l'agence, tandis que tout employeur est tenu de notifier à celle-ci toute place vacante dans son entreprise. Ces obligations, qui ne sont sanctionnées par aucun texte, sont toutefois dans la pratique tombées en désuétude. L'agence n'est donc pas la seule à intervenir sur le marché de l'emploi.

Il est malaisé, dans un tel environnement, de mesurer avec objectivité l'efficacité de cet établissement public qui ne constitue qu'une composante, certes essentielle, d'un service public de l'emploi éclaté. Il n'en apparaît pas moins que les mesures prises pour améliorer ses résultats n'ont pas eu tous les effets escomptés.

A. – Le contexte de l'intervention de l'agence

Aux difficultés inhérentes à l'éclatement des responsabilités entre les divers opérateurs intervenant sur le marché de l'emploi s'ajoutent celles tenant à la fiabilité des instruments de repérage des demandeurs d'emploi.

1. – Des responsabilités éclatées

Contrairement à nombre d'autres pays européens, dont les organismes publics de placement cumulent les fonctions de gestionnaire de l'assurance chômage, d'intermédiation pour l'accès au marché de l'emploi et de dispensateur de formation professionnelle aux demandeurs d'emploi, le système français s'est construit progressivement en confiant ces trois fonctions à des institutions différentes relevant de régimes juridiques distincts.

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), association à caractère tripartite qui a la charge d'une partie de la formation professionnelle, et l'ANPE constituent, avec les services tant centraux que déconcentrés du ministère chargé de l'emploi, le service public de l'emploi auquel est associée l'UNEDIC,

association à gestion paritaire qui assure l'indemnisation du chômage. Au plan local, l'organisation de partenariats avec les collectivités locales ou leurs émanations est une autre illustration de l'éclatement du dispositif français.

a) L'UNEDIC

L'inscription des demandeurs d'emploi et l'actualisation de la situation des personnes inscrites peuvent relever des ASSEDIC depuis la loi du 28 mai 1996, ce que permet un fichier informatique commun avec l'agence. Libérés depuis 1998 de la lourde charge de travail relative à cette inscription, les services de l'ANPE devraient désormais être en mesure d'avoir un premier entretien plus constructif avec les demandeurs d'emploi. Selon les enquêtes d'opinion réalisées par l'ANPE, ces derniers seraient en grande majorité satisfaits de ce changement.

b) L'AFPA

Depuis la mise en œuvre des contrats de progrès entre le ministère chargé de l'emploi et les organismes sous sa tutelle, l'AFPA et l'ANPE ont renforcé leur partenariat. Après un premier accord signé en 1990, deux nouveaux accords sont intervenus en 1996 puis le 7 avril 1999.

Au titre de l'accord de 1996, l'AFPA a été notamment chargée de collaborer aux actions de lutte contre l'exclusion et d'accueillir 10 000 stagiaires par an orientés vers elle par l'ANPE. En contrepartie, l'ANPE devait apporter son appui au placement des stagiaires de l'AFPA. Le bilan de cet accord ne fait toutefois apparaître qu'un faible taux de réalisation de ces objectifs (à peine 50 %). Ce résultat décevant a été imputé aux délais nécessaires aux services régionaux et locaux des deux organismes pour élaborer des plans d'action communs.

L'année 1998 a constitué une année de transition marquée par la mise en œuvre du plan national d'accès à l'emploi. Les deux organismes considérés avaient reçu alors pour objectif de proposer aux demandeurs d'emploi des offres de services complémentaires, cohérentes et lisibles, d'améliorer l'accès à la formation de ceux d'entre eux ayant besoin d'une qualification et de développer la validation de leurs acquis professionnels. L'ANPE n'a pu produire de données sur la réalisation des objectifs quantitatifs qui lui avaient été

alors fixés. Elle estime que les délais nécessaires à l'adaptation à cette fin de son système d'information sont incompatibles avec le rythme d'évolution des politiques de l'emploi. Le rapport d'évaluation du deuxième contrat de progrès, en s'appuyant sur des informations reçues de l'AFPA, souligne que l'objectif en nombre de demandeurs d'emploi accueillis a été dépassé, alors que celui relatif aux services débouchant sur leur orientation effective n'a pas été atteint.

Le nouvel accord qu'elles ont conclu le 7 avril 1999 a confirmé la complémentarité des deux institutions en qui concerne tant le "service intégré d'appui au projet professionnel" des demandeurs d'emploi que l'appui de l'ANPE aux stagiaires AFPA ou celui de l'AFPA à l'évaluation des compétences des demandeurs d'emploi. La conclusion entre les représentants des deux organismes des conventions régionales accompagnées des plans d'action nécessaires à leur mise en œuvre a pris un retard que l'agence impute à l'ampleur du travail requis. Un premier bilan à fin septembre 1999 faisait apparaître que les demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE représentaient 47,7 % des réservations de formation à l'AFPA. Les 5 000 prestations d'évaluation prévues en 1999 n'étaient réalisées par l'AFPA qu'à 80 %, avec de fortes disparités régionales. Au total, même si certains résultats paraissent encourageants, la complémentarité ANPE-AFPA tardait encore, au moment du contrôle, à être opérationnelle.

c) Le partenariat

Depuis 1986, le code du travail autorise les communes à recevoir des offres d'emploi et à effectuer des opérations de placement en faveur de leurs « administrés à la recherche d'un emploi », après avoir passé, à cet effet, convention avec l'État et l'agence nationale pour l'emploi, comme les missions locales d'accueil des jeunes et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)¹⁰².

Le deuxième contrat de progrès (1994-1998) a érigé le partenariat avec de telles structures en axe stratégique de la politique de l'agence. Trois niveaux de délégation peuvent être consentis aux partenaires en fonction de leurs capacités, depuis le simple accueil (niveau 1) jusqu'à l'ensemble des opérations qu'effectue en matière de placement une agence locale de l'emploi de l'ANPE (niveau 3).

¹⁰² Cf. ci-après 3 « Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes »..

Le système d'information reliant l'agence à ses cocontractants (STAP - système télématique ANPE-Partenaires) n'est cependant pas un outil fiable permettant de piloter cette politique et d'en mesurer l'impact en termes de placement.

Selon les informations recueillies au moment du contrôle, 1 728 conventions entre l'ANPE et les collectivités locales étaient enregistrées. Les communes apparaissent désormais comme un partenaire majeur de l'établissement. Si l'on ajoute les composantes du réseau d'accueil des jeunes, qui sont dans la plupart des cas une émanation des communes, l'influence de ces dernières porte sur plus de 60 % des délégations de niveau 2 et 90 % des délégations de niveau 3. La montée en puissance des structures intercommunales, élargissant d'autant le concept « d'administrés à la recherche d'un emploi », doit être notée.

La Cour a relevé le cas d'une importante commune urbaine affichant un volontarisme fort en matière de placement, ce qui a conduit en pratique à marginaliser le service public représenté par l'ANPE. Rien n'assure en effet qu'il y ait alors réellement communication à l'agence des offres d'emploi reçues par la structure communale et donc égalité d'accès à ces offres de tous les demandeurs d'emploi et non des seuls administrés de la collectivité. Un fort pouvoir de contrôle de l'agence sur l'activité de ses partenaires apparaît donc nécessaire. Or, la plupart des conventions de partenariat de l'ANPE comportent des lacunes : les accords passés avec les communes n'assignent, en général, aucun objectif de résultats, ce qui rend leur évaluation difficile ; les outils pour recueillir ces résultats ne sont pas vraiment opérationnels.

Les informations dont dispose l'agence sur les retombées en termes de placements de l'intervention des missions locales et PAIO sont partielles et le plus souvent inexploitable.

Le bilan d'ensemble de ces partenariats est donc difficile à établir. Néanmoins il est permis de constater sur le plan qualitatif qu'ils apportent un service de proximité et, normalement, un accueil plus personnalisé des demandeurs d'emploi.

2. – Les limites du fichier des demandeurs d'emploi

L'ANPE a la responsabilité de la tenue de la liste des demandeurs d'emploi. Un arrêté du 5 février 1992 a réparti ceux-ci en cinq catégories suivant la nature de leur demande et leur disponibilité.

Les trois premières catégories recouvrent les personnes sans emploi qui sont immédiatement disponibles et à la recherche d'un emploi à durée indéterminée à temps plein (catégorie 1), d'un emploi à durée indéterminée à temps partiel (catégorie 2) ou d'un emploi à durée déterminée temporaire ou saisonnier, y compris de très courte durée.

Deux autres catégories recouvrent les personnes sans emploi, non immédiatement disponibles (arrêt maladie de plus de 15 jours ou formation de plus de 40 heures), à la recherche d'un emploi (catégorie 4) et les personnes pourvues d'un emploi, à la recherche d'un autre emploi (catégorie 5, dans laquelle se trouvent principalement les bénéficiaires de contrats emploi solidarité).

Depuis le mois de juin 1995, les trois premières catégories ont été complétées par les catégories 6, 7 et 8, afin d'isoler parmi les demandeurs d'emploi relevant respectivement des catégories 1, 2 et 3, ceux ayant travaillé plus de 78 heures dans le mois. Le passage d'une catégorie à l'autre (1 à 6, 2 à 7 et 3 à 8) se fait automatiquement par basculement informatique dès lors que l'intéressé déclare avoir travaillé plus de 78 heures dans le mois.

L'attention de l'opinion publique se concentre habituellement sur le nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois de la catégorie 1 qui n'est pourtant qu'un indicateur parmi d'autres de la demande d'emploi.

Le dispositif informatique GIDE 1 bis, géré par l'UNEDIC, constitue la base du fichier des demandeurs d'emploi.

Il donne aux ASSEDIC la possibilité d'indemniser les chômeurs et aux agences locales de l'ANPE celle d'exercer leur rôle de placier.

Une enquête faite par l'Inspection générale des affaires sociales en 1999 sur l'opération de transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi a toutefois mis en lumière des dysfonctionnements qui affectent la gestion de la liste des demandeurs d'emploi et réduisent son caractère opérationnel. Suivant ces constatations, les ASSEDIC ont tendance à inscrire les nouveaux demandeurs d'emploi en catégorie 1 pour préserver leurs droits à indemnisation. Elles préfèrent, de même, actualiser le fichier en fin de mois sur la base des déclarations de situation mensuelle et non de l'avis de changement de situation qui permettrait une actualisation instantanée du fichier. En conséquence, un grand nombre de demandeurs d'emploi figurent de

manière inexacte en catégorie 1 alors qu'ils ont travaillé plus de 78 heures durant le mois considéré. L'ANPE n'est donc pas informée en temps réel de la disponibilité réelle des demandeurs d'emploi.

De plus, en cas de reprise d'activité d'un demandeur d'emploi, l'incertitude est complète quant aux conditions et au délai dans lesquels son retrait de la liste peut et doit intervenir. Cette imprécision autorise le maintien indéfini sur celle-ci de personnes exerçant en vérité une activité professionnelle régulière, dans un cadre autre que celui d'un contrat à durée indéterminée et à temps plein.

La définition du concept de « demandeur d'emploi » se révèle de plus en plus extensive avec l'assouplissement croissant des conditions de cumul entre allocations sociales et revenus d'activité et une meilleure connaissance par les intéressés des avantages induits par leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi (notamment les aides des communes).

Une telle pratique conduit dès lors à un gonflement du fichier GIDE 1 bis qui se transforme progressivement en fichier d'actifs, ce qui complique le rapprochement entre offres et demandes d'emploi. La convocation systématique depuis 1998 des demandeurs d'emploi dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi a permis une actualisation de la catégorie 1. Elle s'est traduite par une hausse sensible tant des basculements en catégorie 6 que des radiations. Ces dernières ont ainsi triplé depuis 1993 pour atteindre 185 091 en 1999, dont 161 845 pour non-réponse à convocation, contribuant à due proportion à l'amélioration de l'indicateur le plus médiatisé de la situation de la demande d'emploi.

Comme le fichier n'est mis à jour qu'avec retard, pour réunir un nombre suffisant de candidats, les agences locales de l'ANPE n'hésitent généralement pas à convoquer deux fois plus de demandeurs d'emploi qu'il y a de postes à pourvoir pour une mise en relation sur une offre d'emploi ou le recours à une prestation. La fiabilité très réduite de la catégorie 1 du fichier GIDE 1 bis conduit ainsi à convoquer à tort certains demandeurs d'emploi, ce qui ne contribue pas à crédibiliser l'agence auprès des intéressés enclins, à juste titre, à penser que l'établissement connaît mal leur situation.

Au surplus, les règles de gestion de la liste des demandeurs d'emploi entraînent une inégalité de traitement entre les demandeurs de la catégorie 6 (censés être immédiatement disponibles alors qu'ils travaillent) et ceux de la catégorie 4 (en formation) au regard du

critère de la durée du chômage autorisant, notamment, l'accès au bénéfice des mesures et des prestations du programme « nouveau départ ». Pour les premiers, la durée de chômage continue à courir, bien qu'ils travaillent, alors que, pour les seconds, l'entrée dans une formation de plus de 40 heures annule la prise en compte du chômage antérieur. Des demandeurs d'emploi peuvent être de ce fait dissuadés d'accepter une formation.

B. – La stratégie du placement

Pour améliorer son efficacité, l'ANPE a engagé, au cours de la période contrôlée, un effort important de modernisation des prestations qu'elle propose tant aux entreprises qu'aux demandeurs d'emploi. Les résultats obtenus apparaissent contrastés.

1. – Les services proposés aux entreprises

a) *Des services modernisés*

L'ANPE a rénové en profondeur les services proposés aux entreprises.

Elle souhaite désormais définir avec l'entreprise lors du dépôt d'une offre d'emploi le niveau de service qu'elle peut utilement lui apporter. Une procédure spécifique de sélection des candidats peut, par exemple, être proposée.

Les concours apportés par l'ANPE aux ont deux objets – l'aide au recrutement et la mise en œuvre des mesures pour l'emploi – et quatre niveaux de sophistication, du niveau A, le plus simple et le plus rapide, jusqu'aux niveaux C et D qui impliquent pour l'agence une charge de travail plus importante.

	Aide au recrutement	Mise en œuvre des mesures
Niveau de service A	Faire connaître l'offre avec les coordonnées de l'entreprise pour que les candidats la contactent directement	Informersur les mesures pour l'emploi
Niveau de service B	Faire connaître l'offre sans les coordonnées de l'entreprise avec tri des candidats sur quelques critères	Informersur les mesures pour l'emploi
Niveau de service C	Sélectionner, par un agent ANPE identifié, des candidats sur des critères définis en commun avec l'entreprise	Informers, conseiller et mettre en œuvre pour le compte de l'entreprise
Niveau de service D	Sélectionner, par un interlocuteur unique, des candidats dont le profil professionnel est validé	

En 1999, 23 % des entreprises clientes ont opté pour le niveau A et 15 % pour les niveaux C et D dont les caractéristiques sont très proches.

Un dispositif d'« équipes professionnelles » a été mis en place au sein de l'ANPE à la fin du premier contrat de progrès pour améliorer le niveau de professionnalisation des agents par une meilleure connaissance des entreprises, et donc le service qui leur est rendu. Chaque équipe, dotée d'un animateur, est généralement spécialisée dans un secteur d'activité économique défini. Dans les bassins d'emploi importants, les secteurs économiques sont répartis entre équipes professionnelles relevant d'agences locales différentes.

A la spécialisation des agents qui caractérisait auparavant l'établissement avec des prospecteurs-placiers et des conseillers formation, a ainsi été substituée leur polyvalence, les agents étant successivement affectés à différents postes de travail allant des services aux entreprises (« zones techniques ») aux rendez-vous avec les demandeurs d'emploi (immédiats ou programmés). Cette polyvalence paraît avoir été perçue par les agents comme un facteur d'enrichissement de leur pratique professionnelle par une meilleure connaissance à la fois des caractéristiques des demandeurs d'emploi et du monde de l'entreprise.

Elle prend tout son sens dans la nouvelle politique dite de « l'interlocuteur identifié » dont le but est de permettre aux entreprises qui le souhaitent et aux demandeurs d'emploi les moins autonomes d'être suivis par un même conseiller.

La démarche des agences locales de l'ANPE à l'égard des entreprises reste empirique dès lors qu'il s'agit de savoir vers quel secteur ou vers quels types d'entreprises il convient d'orienter les efforts. L'ANPE vient de définir une « démarche marketing auprès des employeurs » pour mieux connaître les entreprises locales et en assurer un meilleur suivi quantitatif et qualitatif. Pour ses interventions au profit des entreprises comme pour d'autres domaines de son activité, l'agence pourrait opportunément se doter d'outils lui permettant de mieux mesurer l'efficacité de son action.

Enfin, une politique dite des « grands comptes », fondée sur le constat de la faible part de marché de l'agence pour ce qui est des offres déposées par les entreprises de plus de 50 salariés, a été développée depuis 1994. Ces entreprises ne représentaient alors que 14,3 % des offres totales d'emploi déposées contre 59,5 % pour les entreprises de moins de 10 salariés et 26,3 % pour les entreprises de 10 à 49 salariés.

De 1992 à 1998, 45 accords nationaux ont ainsi été signés avec de grandes entreprises, en particulier du secteur des services. Le système d'information de l'agence ne permet pas de connaître de manière précise au niveau national les offres d'emploi et l'activité liées à cette politique. Le suivi des accords eux-mêmes, tel qu'il pouvait être observé au moment de l'enquête, méritait d'être amélioré : au moment de l'enquête, 12 accords sur 39 étaient à renouveler, tandis que 9 autres étaient caducs.

b) Des résultats contrastés

La part de marché de l'ANPE est définie comme le rapport entre le nombre d'offres enregistrées par l'établissement et le volume des embauches réalisées sur le marché du travail au cours de la même période de référence. Le champ retenu exclut les offres du secteur de l'agriculture, des services non marchands, de l'intérim, celles dont l'activité économique n'est pas précisée, les DOM et les offres relatives à des contrats de moins de huit jours ou de moins de neuf heures par semaine. Les données relatives au volume des embauches, qui sont recueillies par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère chargé de l'emploi, proviennent de sources statistiques qui ne sont ni cohérentes entre elles, ni disponibles dans des délais satisfaisants et ont une précision variable selon la taille des entreprises. La fiabilité de l'indicateur de "la part de marché" de l'ANPE ne doit donc pas être surestimée.

Sous réserve de ces incertitudes, on peut constater que l'objectif de 40 % de part de marché assigné à l'agence par le deuxième contrat de progrès a été presque atteint en 1996 avec 39,7 %, alors que la part de marché de l'ANPE n'était que de 24,8 % en 1993. Depuis 1996, elle a diminué toutefois pour s'établir à 37,1 % en 1997 et 36,3 % en 1998. La croissance du volume des offres d'emploi recueillies par l'ANPE n'a donc pas été proportionnelle à celle des embauches constatées sur le marché du travail au cours de la dernière période.

L'objectif fixé à l'agence en nombre d'offres recueillies a, lui, été largement dépassé. Celui-ci s'est élevé de 1,2 million d'offres en 1993 à plus de 3 millions en 1999. Près de 30 % des offres étaient toutefois relatives alors à des emplois à temps partiel, contre 7,4 % seulement en 1994. L'attention particulière portée à l'indicateur de leur nombre peut nuire à la qualité des offres recueillies. Elle peut alimenter ainsi la critique adressée à l'agence en ce qui concerne la réinscription d'offres non satisfaites en fin de mois dans le total enregistré le mois suivant, le gonflement des offres provenant de l'intérim ou la prise en compte dans ses statistiques des petites annonces. L'amélioration globale du marché du travail et la difficulté à satisfaire certaines offres peuvent, il est vrai, conduire les employeurs à ne lui signaler que les offres d'emploi difficiles à pourvoir car peu attirantes. Le concept d'offres d'emploi gagnerait donc à être précisé dans les indicateurs de l'efficacité de l'ANPE.

Si les diverses formes de contact avec les entreprises ont augmenté de 23 % entre 1994 et 1999, on relève une baisse de 39 % du nombre des visites proprement dites aux entreprises durant la même période, imputable vraisemblablement au recentrage de l'action de l'agence sur les publics les plus en difficulté et la lutte contre l'exclusion dans un contexte de reprise du marché du travail.

Le taux de satisfaction des offres d'emploi est suivi à travers deux indicateurs : le taux général de satisfaction des offres qui rapproche le volume des offres satisfaites de celui des offres sorties (c'est-à-dire satisfaites ou retirées par l'entreprise) et le taux de satisfaction des offres par mise en relation positive (MER+) qui ne rapporte que le volume des offres pour lesquelles le rapprochement avec les demandes d'emploi requiert l'intervention spécifique d'un agent de l'ANPE, au volume des offres sorties.

(en milliers)	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Offres sorties	1 632	2 046	2 309	2 533	2 764	2 993
Offres satisfaites	1 410	1 780	2 041	2 242	2 427	2 638
Offres satisfaites MER+	1 039	1 308	1 493	1 563	1 610	1 710
Taux de satisfaction des offres	86,4 %	87,0 %	88,4 %	88,5 %	87,8 %	88,1 %
Taux de satisfaction des offres par MER+	63,7 %	63,9 %	64,7 %	61,7 %	58,2 %	57,1 %

Entre 1994 et 1999, le nombre des offres "sorties" augmente de 83,4 %, celui des offres "satisfaites" de 87,1 % et celui des offres "satisfaites par mise en relation positive" de 64,6 %. Depuis 1996, dans un contexte caractérisé par une nette amélioration de la conjoncture économique, le taux de satisfaction des offres reste stable autour de 88 % tandis que le taux de satisfaction par mise en relation positive décroît d'une manière significative, de 64,7 % à 57,1 % en 1999.

Ces résultats globaux ne doivent pas masquer la grande diversité qui peut être relevée selon les régions métropolitaines. Le contexte économique détermine assurément la marge de manœuvre d'une politique dynamique de recherche des offres d'emploi. Certaines directions régionales (Auvergne, Languedoc-Roussillon ou Franche-Comté) ont rencontré des difficultés à gérer à la fois l'augmentation des offres recueillies et la capacité de l'agence à les satisfaire comme celles d'autres régions (Basse-Normandie, Haute-Normandie et Limousin) ont mieux maîtrisé à la fois l'augmentation des offres recueillies et des offres satisfaites par des mises en relation positives.

Les délais de satisfaction des offres d'emploi sont suivis par des indicateurs affectant à trois types distincts d'offres des délais de référence fixés en fonction de la plus ou moins grande difficulté à les satisfaire. Sont ainsi suivis les pourcentages des offres non qualifiées satisfaites en moins de 15 jours, des offres qualifiées satisfaites en moins d'un mois et les offres cadres et techniciens/agents de maîtrise satisfaites en moins de trois mois.

Les délais de satisfaction augmentent de façon continue durant la période examinée avec une aggravation sensible en 1997, et à nouveau en 1998. La part des offres qualifiées et non qualifiées satisfaites dans les délais de référence diminue de l'ordre de 10 points

entre 1994 et 1999, et celle des offres cadres et techniciens de plus de 6 points.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Offres non qualifiées	59,2%	59%	58,2%	53%	48,9%	49,4%
Offres qualifiées	72,9%	72,2%	70,8%	67,4%	62,3%	60,8%
Offres cadres/TAM	84,2%	83%	81,7%	80,8%	77,9%	77,6%

Ces indicateurs paraissent très sensibles au contexte et leur pertinence est relative. La reprise de la croissance n'a pu qu'entraîner des tensions sur le marché du travail. Les entreprises font jouer en parallèle plusieurs modes de recrutement et l'agence doit, en outre, faire face à la gestion de l'augmentation des offres qu'elle a recherchée.

On peut ainsi expliquer le plafonnement, voire la légère baisse des indices de satisfaction dans les enquêtes d'opinion qu'a fait faire l'agence durant la même période. Ainsi, les entreprises utilisatrices se sont déclarées satisfaites, en 1998, à 81,5 % (43,2 % tout à fait satisfaites) de la vitesse de traitement de leur demande par l'ANPE, en baisse de 2,5 points toutefois par rapport à 1995. Parmi celles qui ont reçu des candidats, 83 % se sont déclarées satisfaites des délais dans lesquels ils leur ont été adressés par l'agence, résultat en baisse de 4 points par rapport à celui observé les années précédentes.

Quant aux jugements portés par les employeurs en ce qui concerne le moyen de recrutement le plus efficace, l'ANPE voit son rang décliner régulièrement depuis 1995 ; au premier rang en 1995 avec 22,9 % des entreprises la déclarant comme le moyen le plus efficace, elle tombe en 1999 au troisième rang avec 17,7 %, derrière les petites annonces, la presse, le Minitel (21,3 %) et les réseaux de connaissance (20,3 %) ; toutefois, 18,8 % des entreprises interrogées estiment que tous les moyens se valent.

Si la fiabilité de telles enquêtes d'opinion ne doit pas être surestimée, ces résultats n'en dégagent pas moins une tendance qui mérite de retenir l'attention.

Ces divers constats posent le problème de la capacité de l'ANPE à assurer simultanément un traitement personnalisé de l'offre et de la demande d'emploi, tout en étant confrontée à une gestion de masse.

2. – L'appui aux demandeurs d'emploi

a) *La modernisation des outils*

L'agence a également modernisé les services qu'elle propose aux demandeurs d'emploi, désormais considérés comme des « clients ». Partant du constat qu'elle ne peut se substituer aux individus dans leur recherche d'emploi, elle s'efforce de contribuer à leur autonomie en leur apportant les moyens techniques de prospecter par eux-mêmes le marché du travail. Elle leur offre à cette fin des prestations adaptées, ce qui lui permet par ailleurs de focaliser son attention sur les personnes ayant les plus grandes difficultés à trouver un emploi.

A cette fin, les agences locales sont structurées en zones facilement identifiables dédiées à l'accueil, à l'affichage des offres d'emploi, à la documentation et aux entretiens, et le premier accueil est organisé d'une manière qui se veut encourageante et positive. Les offres d'emploi, premier service attendu de l'agence, sont affichées selon une sélection basée sur les caractéristiques dominantes de la population locale des demandeurs d'emploi. Cet affichage est régulièrement tenu à jour.

Les outils télématiques comme le Minitel sont généralisés au sein de l'agence et permettent à un demandeur d'emploi de déposer sa candidature à distance. En revanche, son site Internet reste encore à développer. Il ne permet encore que d'accéder aux offres d'emploi, mais non de déposer des CV, contrairement à des sites privés existant sur le marché. Il serait opportun de combler rapidement ce retard.

b) *Les difficultés rémanentes*

Depuis le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi aux ASSEDIC, un premier entretien professionnel avec l'ANPE est systématiquement prévu sur la base d'un document appelé « Cap sur l'emploi » qui leur est remis lors de leur inscription à l'ASSEDIC. Ce document vise à les aider à préparer cet entretien et à les inciter à organiser leur recherche d'emploi avec méthode. Il n'en demeure pas moins que le nombre d'entretiens a diminué pendant la période sous revue tombant de 13,7 millions en 1994 à 12,5 millions en 1998. Cette baisse qui peut, certes, trouver sa source dans la diminution du flux des inscriptions paraît surprenante. En tout état de cause, la qualité du premier entretien reste encore à améliorer même si sa durée moyenne

s'est, semble-t-il allongée. Il ressort, en effet, de la dernière enquête d'opinion effectuée pour le compte de l'ANPE à ce sujet en 1998 que 29 % des demandeurs d'emploi déclarent n'avoir jamais eu d'entretien, tandis que 68 % des personnes interrogées ne perçoivent encore le premier entretien que comme un simple enregistrement administratif.

En 1998, l'ANPE a consacré près de 400 MF à la modernisation des prestations de services proposées aux demandeurs d'emploi. L'objectif quantitatif visant à augmenter la part des demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une prestation a été atteint. Calculée sur la catégorie 1 en fin d'année elle est en effet passée de 10,5 % en 1996 à 16,1 % en 1998. Cependant, les principaux bénéficiaires n'étaient pas les demandeurs les plus éloignés de l'emploi. Durant la période récente, la priorité a été donnée aux chômeurs de plus de deux ans qui ont bénéficié de 23 % des actions d'accompagnement en 1999, marquant ainsi une évolution positive pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

L'agence ne dispose pas d'indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité des prestations de services dont elle fait bénéficier les demandeurs d'emploi à l'exception de celles apportées dans le cadre des « clubs de chercheurs d'emploi » et des « cercles de recherche d'emploi ».

Les enquêtes de satisfaction réalisées pour son compte montrent enfin que l'agence ne répond pas aux attentes des usagers en matière de prestations d'orientation et d'aides à la mobilité. Sur ce dernier point, elle n'a pas pu apporter à la Cour d'informations sur la mobilité géographique des demandeurs d'emploi compte tenu des insuffisances de son système d'information. Ces enquêtes montrent, en tout état de cause, que l'existence de telles prestations est peu connue des demandeurs d'emploi.

La part des prestations d'orientation sous-traitées à des organismes externes n'a cessé de croître. Pour 1999, les taux de sous-traitance étaient de 95 % pour les prestations d'accompagnement (définition d'un projet professionnel, organisation des démarches à entreprendre), de 100 % pour les prestations d'évaluation (évaluation des compétences et capacités professionnelles, évaluation en milieu de travail), de 62 % pour les ateliers et de 88 % pour les prestations d'appui ponctuel. Le contrôle des prestataires mériterait d'ailleurs d'être organisé au plan national pour uniformiser les procédures et les sanctions à mettre en œuvre en

ce qui les concerne. Il conviendrait aussi de permettre aux échelons régionaux et central de l'agence d'avoir des résultats globaux sur les effets de ces prestations.

Les dispositifs de formation gérés par l'agence pour le compte de l'État – stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) individuels et stages d'accès à l'emploi (SAE) – ne font pas davantage l'objet de suivi. L'ANPE ne dispose pas dès lors d'indicateurs lui donnant la possibilité d'évaluer l'impact de ces formations sur le devenir des bénéficiaires. De surcroît l'agence, alors même qu'elle dispose d'une connaissance approfondie des formations et qualifications recherchées par les employeurs lors du dépôt des offres d'emploi, n'est pas en mesure d'influer sur les choix opérés par les décideurs de la commande publique de formation professionnelle (Education nationale, conseils régionaux, services déconcentrés du travail). Son rapprochement avec eux ne résulte, en effet, que d'initiatives prises au plan local.

c) Le cas spécifique des publics prioritaires

La définition des publics prioritaires au niveau national a été modifiée à plusieurs reprises, au cours des sept dernières années, ce qui n'est guère compatible avec une action qui, parce qu'elle s'adresse aux personnes les plus menacées d'exclusion, doit s'inscrire nécessairement dans la durée.

La part des travailleurs handicapés, cible prioritaire du premier contrat de progrès, a évolué favorablement dans les entretiens, les prestations et les entrées en formation marquant un réel effort de l'agence dans ce domaine.

Pour ce qui concerne les « jeunes demandeurs d'emploi », public cible du deuxième contrat de progrès, l'indicateur retenu pour évaluer l'action de l'agence – le nombre de jeunes ayant pu avoir un entretien dans les six mois suivant leur inscription - n'a pas pu être renseigné. L'agence avait donc proposé de retenir un indicateur dans ce contrat de progrès sans en avoir testé préalablement la disponibilité.

L'objectif de diminution du nombre de jeunes chômeurs de longue durée a été atteint en 1998, mais celui d'une baisse d'un quart du nombre des jeunes chômeurs de longue durée en 1999 ne l'a pas été totalement : avec 85 844 personnes, la baisse observée est de seulement 19 %.

S'agissant des bénéficiaires du RMI, définis comme prioritaires dans le second contrat de progrès, il n'a pas été possible de juger des résultats obtenus par l'agence. L'échange mensuel d'informations mis en place entre les CAF et les centres de traitement des ASSEDIC qui renseignent le fichier GIDE 1 bis a en effet conduit à effacer les données saisies par les agences locales de l'ANPE. Cette anomalie serait, selon l'agence, aujourd'hui corrigée.

L'augmentation continue du nombre des chômeurs de longue durée (12 % des demandeurs d'emploi en 1974, 30 % en 1991 et 38 % en 1998) a été prise en compte dans les options du premier et du second contrat de progrès, mais aussi dans trois grands dispositifs d'accompagnement personnalisé décidés par les pouvoirs publics au cours de la période sous revue ; deux d'entre eux étaient ponctuels, tandis que le troisième s'inscrit dans la durée.

L'opération « 900 000 chômeurs de longue durée » de 1992 visait à proposer, sur cinq mois, à ces demandeurs d'emploi soit un emploi, soit une formation adéquate, soit une activité d'intérêt général. Les objectifs fixés à l'agence en nombre de chômeurs de cette catégorie reçus ont été dépassés. Cependant, faute d'indicateurs de suivi, l'impact réel de ces entretiens n'a pu être mesuré. En tout état de cause, on doit constater que le nombre des chômeurs en cause a été stabilisé entre 1991 et 1992.

Avec l'opération « 120 000 jeunes chômeurs de longue durée » de 1997, l'agence a été chargée de la maîtrise d'œuvre d'une campagne spécifique visant à faire une proposition effective d'insertion à tout jeune chômeur de longue durée de moins de 25 ans et à en assurer un suivi mensuel pouvant aller jusqu'à trois mois sur la base d'un dossier personnalisé. Avec près de 200 000 jeunes reçus, les objectifs ont été dépassés et le nombre de jeunes chômeurs de longue durée a alors baissé de 9 %. Une étude réalisée sur une cohorte de 97 437 jeunes montre que 34 % d'entre eux se sont vu proposer une solution d'insertion dans le délai de trois mois, mais 22 % seulement un emploi dans le secteur marchand.

Cette opération n'a donc pas nécessairement permis le retour à l'emploi des intéressés qui en sont toutefois ressortis satisfaits d'avoir été écoutés et parfois soutenus dans leur recherche d'un emploi. Leur convocation systématique a conduit, en tout état de cause, à un apurement important de la liste des demandeurs d'emploi en raison essentiellement d'une absence de réponse des intéressés (21 % dont 11 % de radiations dans la dernière opération). Les emplois offerts aux

jeunes demandeurs d'emploi étaient généralement très précaires (temps partiel et contrats à durée déterminée). De ce fait, ils restaient très fréquemment inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi. L'ANPE a pu, en tout état de cause, démontrer alors l'aptitude de son réseau à se mobiliser pour mener à bien de telles opérations ponctuelles, tout en poursuivant les objectifs du contrat de progrès.

Le plan national d'action pour l'emploi (PNAE) est la mise en œuvre en France des lignes directrices de la politique pour l'emploi adoptée lors du Conseil européen de Luxembourg du 21 novembre 1997. Il comporte un volet « nouveau départ » pour les jeunes chômeurs ou les chômeurs de longue durée appelé à se dérouler durant cinq ans. Il est repris dans le contrat de progrès 1999-2003.

L'objectif visant à résorber le chômage de longue durée et notamment à diminuer d'un point par an la part des demandeurs d'emploi de plus de deux ans dans le total des demandeurs d'emploi n'a pas été atteint au cours de la période examinée ; celle-ci est en effet passée de 13 % en 1993 à 18 % en 1998. Cette évolution s'explique à la fois par la diminution du nombre des demandeurs d'emploi en catégorie 1 et par l'allongement de la durée du chômage de ceux qui ont dû s'inscrire antérieurement comme demandeurs d'emploi. La part de chômeurs de très longue durée (plus de deux ans) dans l'ensemble des demandeurs d'emploi commence à s'infléchir, en 1999, pour représenter alors 17,6 %.

S'il paraît difficile de distinguer ce qui, dans cette évolution revient à l'action de l'agence, il semble cependant que l'amélioration de la conjoncture économique est le facteur prépondérant dans la mesure où la part des chômeurs de longue durée (un an et plus) dans les bénéficiaires d'une action spécifique d'aide à la réinsertion, après avoir enregistré une augmentation en 1995 (60,6 %) n'a cessé de diminuer pour atteindre 37,2 % en 1998. Le taux de sortie des chômeurs de longue durée est certes passé de 43,1 % en 1994 à 49,7 % en 1998. Cette progression ne peut cependant être attribuée aux sorties pour reprise d'emploi qui passent sur la même période de 16,2 % à 15,3 % ou aux entrées en formation dont la part évolue de 5,2 % à 4,3 %. A ce jour, les outils statistiques de l'agence ne permettent malheureusement pas de préciser les facteurs (radiations, absences au contrôle, autres cas) qui ont permis d'améliorer le taux de sortie de cette catégorie de chômeurs.

Il apparaît au total que les instruments permettant d'apprécier objectivement l'impact des interventions de l'agence sont souvent défailants.



Le sensible reflux du chômage depuis 1998, que favorise une nette amélioration de la conjoncture économique, modifie sensiblement l'environnement dans lequel l'ANPE inscrit désormais son action.

Ce constat, rapproché des observations exposées ci-dessus, conduit à s'interroger sur la vocation de cet important établissement public et sur la nature des relations qu'il doit désormais entretenir avec les autres composantes du service public de l'emploi pour parvenir au meilleur usage des deniers publics mis à sa disposition.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

Le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie rejoint les préoccupations de la Cour quant à la nécessité d'une meilleure articulation des multiples composantes des services de l'emploi tout en observant que cette articulation s'est nettement améliorée entre les services extérieurs de l'État, l'ANPE et l'AFPA au fil des différents contrats de progrès. Des efforts restent à faire dans l'articulation avec le régime d'assurance chômage et les collectivités locales, notamment dans le cadre de la territorialisation des politiques de l'emploi.

Par ailleurs, il avait constaté, comme la Cour, la nécessité d'améliorer la politique d'achat de l'agence ainsi que son dispositif de contrôle interne.

A sa demande, il a donc été inscrit dans le troisième et actuel contrat de progrès (point 2.4 de l'annexe 1) un objectif général d'amélioration du pilotage et de meilleure maîtrise de la gestion des moyens. Cet objectif prévoit notamment que « l'agence s'attachera à développer dès 1999 son dispositif de contrôle interne pour (...) renforcer les procédures d'auto-contrôle et de vérification et assurer ainsi une plus grande sécurisation des procédures de gestion des fonds publics notamment vis à vis des prestataires de services ».

Il partage également les observations de la Cour sur la généralisation du projet de modernisation des implantations locales « ALE 2000 » avant de connaître les résultats des expérimentations dont il doit faire l'objet.

Il en est de même pour les remarques portant sur le manque de lisibilité de la comptabilité de l'ANPE. C'est pourquoi, à la demande des tutelles, le projet de budget 2001 qui vient d'être présenté au conseil d'administration de décembre 2000 présente l'ouverture de crédits sur la base des dépenses prévisibles au cours de l'exercice dans sa partie portant sur les mesures pour l'emploi. D'autre part, le ministère a demandé à l'agent comptable une étude visant à clarifier la présentation des comptes, afin de distinguer la partie mesures pour l'emploi de la gestion propre à l'ANPE.

Le système de protection surcomplémentaire de l'ANPE, jugé très favorable par la Cour, a été modifié substantiellement par le décret du 25 juin 1999.

Le ministère a attiré l'attention du ministère de l'Emploi sur la nécessité de modifier les modes de recouvrement des contributions financières des départements au titre de la mise à disposition d'agents ANPE pour lesquels l'Emploi proposera une solution prochainement.

Certes, la logique des contrats de progrès n'est pas poussée jusqu'au bout de son raisonnement en ce sens que la programmation des moyens reste incomplète. Il faut bien voir cependant qu'il serait imprudent de fixer à l'avance et pour quatre ans les moyens supplémentaires apportés par l'État alors que ni l'évolution du contexte économique, et donc le marché du travail, ni la manière dont l'agence réalise elle-même ses engagements ne seraient connus.

L'expérience montre que l'ANPE a pu par le passé reformuler des objectifs ou des indicateurs de mesure de résultat sans demander pour cela que soit signé un avenant au contrat de progrès. Il serait dès lors paradoxal que l'État s'engage précisément sur des montants de crédits alors que l'ANPE elle-même n'est engagée que sur la réalisation d'objectifs mais pas de résultats.

Par ailleurs, il existe tout au long de l'exécution du contrat de progrès, une commission d'évaluation, qui rassemble, aux côtés de personnalités qualifiées, les tutelles signataires du contrat de progrès. Elles peuvent, de fait, suivre en temps réel les différents travaux qui leur permettent de préparer le contrat suivant. En outre, l'actuelle commission, présidée par un représentant de la Cour des Comptes, a prévu de présenter deux rapports d'étape dont le dernier sera réalisé six mois avant l'achèvement du présent contrat.

Les décisions de recourir à un financement imputé sur le fonds de roulement méritent d'être précisées : le recours à un prélèvement sur fonds de roulement est très régulièrement proposé par l'ANPE pour le financement de dépenses d'équipement, comme par exemple le renouvellement du parc de micro-ordinateurs en 2000.

Dans l'analyse d'une telle demande, le ministère met en avant le fait que :

- ce type de financement doit être affecté à des opérations marquées d'un caractère exceptionnel et non prévisible ;

- il n'est pas sain que le budget informatique ne soit pas un cadre limitatif mais soit envisagé comme un cadre souple et extensible sans remise en cause des priorités de l'agence. A cet égard, il s'agit là de l'enseignement principal de l'audit demandé en 1999 au Conseil général des technologies de l'information. L'ANPE s'est d'ailleurs engagée explicitement, en marge des accords budgétaires de la loi de finances pour 2000, à renoncer à tout financement complémentaire en gestion et à se satisfaire en conséquence des crédits ouverts dans son budget primitif ;

- au demeurant, la question du gonflement du fonds de roulement de l'ANPE, notamment liée à la complexité de la gestion de dispositifs massifs et nouveaux lors de la période considérée tels que le CIE, ne devrait plus se poser à l'avenir, avec la venue à maturité de ces dispositifs et la diminution des flux entrants du fait de la reprise de l'emploi.

Suite à la visite de la Cour, l'agent comptable a pris plusieurs dispositions pour affiner la gestion de la trésorerie :

fixation d'un seuil de maximum d'encaisse pour chaque région, au-delà duquel les excédents de trésorerie des comptables secondaires doivent systématiquement remonter au comptable principal ;

adoption du principe de « trésorerie solde proche de zéro », soit le placement de la totalité de la trésorerie associée à une gestion au jour le jour en fonction des rentrées et des sorties constatées ;

optimisation des placements, dans la limite de la réglementation imposée aux établissements publics administratifs.

Enfin, il convient de souligner qu'en dépit des lacunes relevées par la Cour, dont certaines restent encore à combler, la connaissance des résultats et des moyens mis en œuvre par l'Agence s'améliore nettement au cours des différents contrats de progrès. La modernisation de l'Agence, notamment à travers la mise en œuvre de GEODE, système informatique particulièrement puissant, permettra à cet égard non seulement d'améliorer l'efficacité de l'Agence, dans le traitement des dossiers mais également de mesurer de manière plus précise ses résultats.

Cette progression est possible grâce aux importants moyens accordés par l'État dans le cadre des contrats de progrès, qui entraînent une dynamique d'amélioration du service public de l'emploi dans son entier puisque l'ANPE y tient un rôle majeur. On

rappellera seulement que sur les trois premières années du contrat de progrès actuel, soit entre la loi de finances initiale de 1999 et le projet de loi de finances 2001, l'ANPE a bénéficié d'une augmentation de sa subvention de près de 30 %, et de la création de 1.528 emplois représentant une hausse de 9,3 % de ses effectifs.

Ces chiffres sont significatifs de l'effort que les pouvoirs publics ont réalisé et continuent à poursuivre dans la mise en œuvre de la priorité gouvernementale que constitue l'insertion des publics en difficulté et qui s'est traduite notamment par un recul du chômage de longue durée.

Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité

L'Agence a connu des évolutions importantes au cours de ces dernières années, notamment pendant la période 1992-1998 sur laquelle a porté le contrôle mené par la Cour des comptes.

Dans un contexte de forte augmentation du chômage, les pouvoirs publics ont décidé de fixer à l'opérateur public en charge du placement un rôle majeur pour contribuer à l'amélioration de la situation de l'emploi. Ils ont à cet effet, augmenté de manière substantielle, les moyens mis à sa disposition pour la réalisation de ces missions.

Les observations formulées par la Cour portent successivement sur la mobilisation des moyens et l'efficacité de l'Agence.

La mobilisation des moyens

La gestion budgétaire et financière

La Cour estime que « des pratiques budgétaires et financières dépourvues de rigueur que ne découragent pas ses autorités de tutelle ne contribuent pas à la mobilisation optimale des moyens importants qui lui sont alloués ». Elle appuie son argumentation, au plan budgétaire, sur la dérogation faite au principe d'annualité par l'engagement pour totalité des recettes et des charges des mesures

pour l'emploi qui s'exécutent sur plusieurs années, conduisant de la sorte au gonflement artificiel du fonds de roulement et à son utilisation à d'autres fins que celle initialement prévues.

Les contraintes budgétaires pour la période considérée ont parfois conduit à des arbitrages qui n'ont pas permis d'inscrire au budget primitif de l'Agence la totalité des moyens nécessaires et prévisibles.

C'est précisément parce que ces pratiques ne sont pas satisfaisantes qu'il a été demandé à l'établissement de modifier ses modalités de gestion des mesures pour l'emploi. Cette modification est d'ores et déjà prise en compte dans le projet de budget 2001 de l'agence par l'ouverture de crédits sur la base des dépenses prévisibles au cours de l'exercice.

S'agissant des autres aspects de la gestion financière, il convient de souligner que conformément aux recommandations de la Cour, des dispositions sont sur le point d'être prises afin de permettre un meilleur recouvrement des contributions financières des départements au titre de la mise à dispositions d'agents ANPE pour l'insertion des bénéficiaires du RMI.

Par ailleurs, la convention d'assurance chômage renégociée par les partenaires sociaux prévoit l'abandon des conventions de conversion. Les observations formulées par la Cour sur les modalités de gestion des relations entre l'UNEDIC et l'ANPE contribueront à éclairer les négociations qui vont s'ouvrir pour la mise en œuvre des dispositions contenues dans la convention du Régime d'assurance chômage.

Au total, les termes utilisés par la Cour pour qualifier la gestion budgétaire et financière de l'ANPE apparaissent sévères. Hors mesures pour l'emploi, les taux d'exécution du budget se situent au-dessus de 97 %. Ils attestent d'une gestion rigoureuse à laquelle le ministère de l'emploi est particulièrement attentif dans l'exercice de son autorité de tutelle sur l'établissement.

La gestion des personnels

L'augmentation sur la période considérée des dépenses de personnel est le résultat de différents facteurs mentionnés par la Cour.

Les créations d'emplois dont a bénéficié l'établissement lui ont permis d'assurer un service de meilleure qualité tant auprès des

demandeurs d'emploi que des entreprises, dans des conditions de fonctionnement similaires à celles de ses homologues européens. Elles étaient rendues absolument nécessaires pour se donner les moyens de mieux lutter contre le chômage.

En relation directe avec le public, à hauteur de 86 % de l'ensemble des personnels, ses agents sont souvent confrontés à des situations de détresse particulièrement difficiles à gérer. Les revalorisations salariales et indemnitaires intervenues ont été des leviers de dynamisation et d'encouragement de leur activité. Dans ces conditions également, il paraît difficile de soutenir que le taux d'absentéisme est excessif. Il faudrait pour ce faire établir des comparaisons avec des services publics confrontés aux mêmes difficultés.

Les contrats de progrès

La Cour note enfin que la démarche de contrat de progrès est une « tentative intéressante » pour inscrire l'activité dans un cadre pluriannuel au travers d'objectifs « mieux définis ».

La démarche de contrat de progrès s'inscrit dans le cadre des orientations relatives au renouveau du service public, définies dans les circulaires du Premier Ministre du 23 février 1989 et du 25 janvier 1990. Procédure contractuelle pluriannuelle, cette démarche permet d'articuler une logique de projet, une gestion par objectifs et une évaluation des résultats observés. Elle a beaucoup contribué à la rénovation des relations entre l'établissement, qui bénéficie d'une large autonomie de décision pour la mise en œuvre et la gestion des politiques qui lui sont confiées dans le cadre de ses missions, et l'État qui exerce désormais une tutelle de caractère stratégique par un contrôle largement a posteriori, notamment au travers de l'évaluation du contrat de progrès.

La Cour considère cependant que l'élaboration du contrat s'effectue dans l'ignorance du bilan du précédent contrat.

En réalité, du fait de la composition du comité d'évaluation dans lequel sont représentés l'établissement et ses deux tutelles, les parties intéressées à la signature du contrat sont constamment informées de l'avancée des travaux d'évaluation du précédent contrat et sont donc susceptibles d'en tirer des enseignements pour la rédaction du nouveau. Toutefois, pour tenir compte de la remarque de la Cour, il a été décidé pour le troisième contrat de progrès, outre le

rapport final d'évaluation, d'établir deux rapports intermédiaires, dont le dernier sera réalisé six mois avant le terme du contrat, soit à une date suffisamment avancée pour que l'essentiel du bilan soit formellement établi au moment de l'élaboration du futur contrat.

L'efficacité de l'agence

Le contexte de l'intervention de l'Agence

La multiplicité des acteurs et des interventions dans le traitement de l'emploi est un héritage historique lié d'une part à la place des partenaires sociaux dans la gestion du régime d'assurance chômage, d'autre part aux compétences dévolues par les lois de décentralisation aux collectivités territoriales. Elle comporte effectivement des risques de redondance, d'incohérences et de difficultés de positionnement de chacun.

Pour ce qui le concerne, l'État a cherché à la fois à assurer un service de proximité aux demandeurs d'emploi et une intervention cohérente de ses services autour des trois composantes du service public de l'emploi, services déconcentrés du ministère, ANPE et AFPA.

Le passage de la globalisation des mesures à travers la fongibilité des enveloppes financières, à la globalisation de l'action dans le cadre de la territorialisation des politiques de l'emploi constitue un levier puissant pour mettre en synergie les interventions de chacun au bénéfice des demandeurs d'emploi.

Dans le cadre partenarial élargi à tous les acteurs de l'emploi, il s'agit d'instaurer une démarche de projet qui, à partir de l'établissement d'un diagnostic de la situation et des besoins d'emploi, élabore des plans d'action déclinés en objectifs partagés et suivis en commun.

Ce contexte nouveau créé par la territorialisation inscrit donc le partenariat de l'Agence dans une dynamique propice à surmonter le morcellement du traitement de l'emploi sur les trois plans (géographique, acteurs et publics) relevés par la Cour.

Au-delà des difficultés de suivi mentionnées par la Cour et inhérentes à la complexité des systèmes d'information à développer pour sa réalisation, le ministère fait sien le constat de la Cour sur

l'apport qualitatif des partenariats pour un service de proximité amélioré.

Toutefois, le fichier des demandeurs d'emploi et les modalités d'actualisation de leur inscription constituent, ainsi que l'indique la Cour, des limites à la performance opérationnelle de l'ANPE. A la suite du rapport de l'IGAS mentionné par la Cour, des travaux ont été menés afin d'étudier les aménagements à y apporter.

La stratégie du placement

Le deuxième contrat de progrès avait mis fortement l'accent sur l'accroissement de la part de marché de l'Agence. L'augmentation, soulignée par la Cour de cette part de marché et du nombre d'offres d'emploi recueillies, attestent que pour l'essentiel l'objectif a été atteint.

Le rapport d'évaluation soulignait cependant que le traitement de la demande devait être l'objet d'une attention équivalente au traitement de l'offre. En conséquence, le troisième contrat de progrès a fixé à l'établissement l'objectif de « mieux répondre aux besoins des demandeurs d'emploi en s'appuyant sur la confiance des entreprises ». Tout l'enjeu de l'activité d'intermédiation de l'ANPE sur le marché du travail réside en effet dans un traitement intégré de l'offre et de la demande d'emploi. Du fait de l'émergence de difficultés de recrutement dans certains secteurs professionnels, cette orientation prend un relief nouveau avec l'exigence de saisir cette opportunité pour ne laisser personne au bord de la route de la reprise, conformément aux priorités du Plan National d'Action Pour l'Emploi de la France.

Sur le volet de l'offre, la Cour constate une diminution dans la dernière période de la part de marché de l'Agence et observe une baisse du nombre des visites en entreprises. Sur ce point, l'État est particulièrement attentif à la « démarche marketing entreprises » engagées par l'ANPE. Il ne s'agit pas en effet de mobiliser des moyens humains par un démarchage systématique des entreprises mais d'engager une action ciblée et plus qualitative auprès d'un certain nombre d'entre elles.

Sur le volet de la demande, l'Agence a profondément modifié son offre de service en développant corollairement des outils en libre service pour les demandeurs les plus autonomes et des prestations d'accompagnement personnalisé en direction des demandeurs

d'emploi les plus en difficulté. La diminution du nombre d'entretiens constatée par la Cour doit donc être appréciée dans ce cadre qui vise à consacrer un maximum de moyens à ceux qui en ont le plus besoin.

L'ensemble de ces orientations a commencé à produire des résultats. La baisse constatée par la Cour en 1999 du chômage de longue durée s'est poursuivie et accélérée depuis lors. A cet égard, il faut souligner que le chômage de longue durée a diminué nettement plus vite (- 32 % entre septembre 1998 et septembre 2000) que le chômage en général (- 23 % sur la même période).

« S'il paraît difficile de distinguer ce qui, dans cette évolution revient à l'action de l'Agence » ainsi que le note la Cour, il est cependant non moins difficile de démontrer que « l'amélioration de la situation de l'emploi est le facteur prépondérant » comme le suggère la Cour. Dans un contexte d'amélioration de la situation de l'emploi qui tend à accentuer la sélectivité du marché du travail, ces résultats ne vont en effet pas de soi. Il est vraisemblable que les politiques menées par les pouvoirs publics à la mise en œuvre desquelles participe l'ANPE, y jouent un rôle déterminant.

Réponse du Président de l'Agence nationale pour l'emploi

Comme le note la Cour, l'Agence nationale pour l'emploi a connu une profonde évolution depuis sa création. Cette évolution a été particulièrement sensible sur la période prise en considération qui a vu se concrétiser un important effort de modernisation dans le cadre des contrats de progrès conclus avec l'État et dans un contexte marqué par une constante augmentation du chômage.

Les moyens de l'Agence ont de ce fait été significativement accrus. Il convient toutefois de rappeler que selon l'O.C.D.E., le service public de placement français figurait au début des années 1990 parmi les moins bien dotés d'Europe occidentale ; une étude conduite sur des données de 1997 par un cabinet spécialisé a montré en outre qu'à périmètre comparable il subsistait un net sous-dimensionnement des effectifs et des budgets de l'A.N.P.E. par

rapport à ceux dont bénéficient ses homologues britanniques, allemand et suédois.

Cette situation rend d'autant plus indispensables les efforts que l'Agence continue de déployer en vue d'atteindre une utilisation optimale des moyens mis à sa disposition.

A cet égard, l'Agence souhaite souligner que les points les plus importants évoqués par la Cour pour illustrer des manquements à la rigueur budgétaire et financière ne relèvent pas de sa responsabilité mais de dispositions arrêtées par l'autorité de tutelle concernée qu'en sa qualité d'Établissement public à caractère administratif elle était tenue d'appliquer. Au demeurant, sur la question principale concernant les mesures pour l'emploi, les pratiques seront modifiées dès 2001 dans le sens souhaité par la Cour.

En ce qui concerne les nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'Agence a développé sur une grande échelle l'utilisation d'Internet ; le site anpe.fr est de très loin le site emploi le plus fréquenté par les internautes avec près de 70 000 visites par jour et elle vient d'obtenir le financement lui permettant d'en augmenter encore les fonctionnalités pour l'amener au niveau des sites emploi les plus modernes. Son principal projet informatique (GEODE) s'appuie sur une technologie qui, au moment de son lancement, était particulièrement innovante au niveau européen, voire mondial.

Elle ne voit pas davantage en quoi une rigidité grandissante affecterait la gestion de son personnel. Dans ce domaine comme dans celui de la gestion en général, l'A.N.P.E. doit, de par les objectifs stratégiques fixés dans ses contrats de progrès, concilier un cadre d'activité administratif avec une organisation et un management qui sont ceux d'une entreprise de service.

Au contraire de ce qui est avancé, l'Agence a sollicité et obtenu d'importantes marges de souplesse comme en témoignent l'instauration très novatrice d'éléments de rémunération liés aux performances atteintes (individuelles et collectives) et la gestion en masse indiciaire globale de ses emplois.

S'agissant de son activité, l'Agence dispose bien d'indicateurs nombreux et fiabilisés. Son conseil d'administration suit régulièrement l'évolution des onze plus significatifs sur une centaine au total. Parmi ceux-ci, certains rendent compte avec pertinence de l'exercice de sa mission en matière de placement, notamment celui des offres satisfaites par mise en relation à l'initiative de ses services.

L'Agence se réjouit que d'évidents progrès aient été constatés dans ses résultats mais n'a pas le sentiment que ces résultats tendent à plafonner. Elle souhaite rappeler que dans une conjoncture économique défavorable, le nombre d'offres d'emploi recueillies par ses agences est passé de 1 211 000 en 1992 à 2 785 000 en 1998 (il devrait être de 3 250 000 en 2000) et sa part de marché a presque doublé.

Dans une conjoncture économique désormais favorable, situation qui favorise un retour plus rapide vers l'emploi des actifs qui en sont le plus proche, il est d'autre part particulièrement significatif que le chômage de longue durée ait baissé de 32 % de septembre 1998 à septembre 2000 alors que le chômage total a baissé de 23 % durant la même période.

Ce fait, sans équivalent depuis la création de l'A.N.P.E., laisse à penser que ses actions prioritaires en faveur de la réinsertion des publics en difficulté ont démontré leur efficacité.

Il n'est sans doute pas sans rapport avec l'évolution positive de l'appréciation portée à son égard par l'ensemble de la population. La dernière enquête du CREDOC sur le mode de vie et les aspirations des français montre que 61 % d'entre eux contre 41 % en 1997 pensent que les services rendus par l'Agence se sont améliorés et ils sont également 61 %, contre 53 % en 1997 à estimer qu'elle est plutôt efficace pour mettre des offres d'emploi à la disposition des demandeurs. Une enquête auprès des maires de France va dans le même sens ; une nette majorité des élus considère que l'Agence est devenue plus efficace au cours de ces dernières années et qu'elle joue un rôle important dans l'action locale pour l'emploi.

Dès lors qu'une conjoncture économique favorable produit pleinement ses efforts, les missions prioritaires qui lui sont confiées par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, au travers de l'accompagnement personnalisé vers l'emploi de l'ensemble des chômeurs et d'une action soutenue pour remédier aux difficultés de recrutement des entreprises, donnent très clairement à l'Agence Nationale pour l'Emploi vocation à conforter son rôle d'opérateur majeur sur le marché du travail.

La mobilisation des moyens

Une bonne part des critiques de la Cour concernent des points qui ne relèvent pas de la responsabilité de l'Agence

La Cour relève des utilisations contestables du fonds de roulement de l'Agence pour équilibrer son budget face à l'insuffisance de sa subvention soit en loi de finances initiale, soit lors de régulations budgétaires. L'Agence ne disposait pas de pouvoir décisionnaire en la matière et a régulièrement alerté ses tutelles sur les incidences des décisions prises.

De même, la Cour critique le financement de mesures nouvelles informatiques en cours d'année, que la subvention ne permettait pas de prendre en compte dans son budget primitif. Ces mesures avaient été proposées dès l'origine par l'Agence, mais l'accord de ses tutelles avait été différé.

La Cour critique le mode de budgétisation des mesures pour l'emploi, traduisant "une application quelque peu relâchée du principe d'annualité". Cette situation résulte de la difficulté de concilier ce principe avec celui, imposé également par la réglementation de la Comptabilité Publique, du caractère limitatif des autorisations budgétaires, qui constituent des autorisations d'engagement de dépenses avant d'être des prévisions de paiement.

L'Agence a apporté d'importantes modifications à ses systèmes d'information de gestion des mesures pour l'emploi et de gestion budgétaire en vue de satisfaire aux demandes de la Cour. Ces modifications seront mises au service dès l'exercice 2001. La gestion budgétaire sera en effet réalisée non plus sur des engagements de dépenses pluriannuels, mais sur la base des paiements effectués au cours de l'exercice, suivant en cela la logique adoptée par l'État pour son budget. Elle continuera néanmoins à comptabiliser ses engagements, base indispensable à une telle prévision budgétaire.

La Cour souligne les décalages constatés entre la perception par l'Établissement du financement des mesures pour l'emploi et le paiement des aides aux bénéficiaires. L'Agence se réjouit que ses demandes d'un financement régulier et ajusté à ses besoins de trésorerie aient été prises en compte par la mise en oeuvre d'un nouveau dispositif en 1996 en ce qui concerne le financement FNE et en 2000 pour le FEDOM.

L'Agence souhaite par ailleurs qu'il soit donné suite à ses demandes réitérées afin qu'elle puisse opérer un apurement rapide des dossiers d'aides à l'embauche.

La suggestion de la Cour de charger l'Agence de recouvrer directement le cofinancement par les départements des emplois RMI correspond à une demande ancienne de l'établissement qui semble en bonne voie d'aboutir.

L'Agence ne peut que regretter qu'il n'ait pas été donné suite, notamment par les partenaires sociaux, à ses propositions concernant les relations financières avec l'AGCC, critiquées par la Cour.

La Cour considère que l'Agence devrait assurer une gestion active de sa trésorerie. Cela ne peut se réaliser que dans le cadre des accords donnés par le ministère de l'économie et des finances à l'agent comptable de l'établissement, qui en est responsable. La direction de l'Agence est prête à accorder son concours à ce dernier.

La Cour relève que la capacité immobilière de l'établissement ne s'adapte qu'avec retard à l'arrivée de personnels supplémentaires. L'Agence ne peut que regretter que cette question n'ait pu être prise en compte dans la fixation de sa subvention de fonctionnement.

D'autres observations de la Cour appellent les réponses suivantes

La Cour met en avant le fait que, conformément aux instructions budgétaires et au statut de l'établissement, les financements des mesures pour l'emploi figurent en section de fonctionnement du budget de l'établissement pour dénoncer la difficulté de lecture de ces documents qui en résulterait. Il convient d'observer que ces financements sont intégralement retracés, tant en recettes qu'en dépenses, sur des comptes individualisés. Il ne peut être soutenu qu'une confusion serait entretenue entre la gestion des aides et les autres dépenses de l'établissement. De surcroît, tous les documents budgétaires de l'Agence font expressément apparaître isolément les recettes et les crédits inscrits à ce titre, ainsi que leur exécution.

Elle est surprise de constater que le rapport public de la Cour laisse à croire que le financement des mesures pour l'emploi aurait abondé le fonds de roulement de l'établissement alors que ses

investigations, très approfondies, conduisent à la conclusion contraire.

La Cour relève le montant très élevé du fonds de roulement comptable à la clôture de l'exercice et laisse entendre qu'il a pu contribuer jusqu'à hauteur de 1,5 M.F. à l'équilibre du budget de l'Agence. Il convient de prendre en compte le fait que ce fonds de roulement a été exceptionnellement élevé en 1997 du fait de l'apurement d'opérations antérieures. Il a continuellement diminué depuis, en 1998 et en 1999 et devrait être considérablement réduit à la clôture de l'exercice 2000. Le fonds de roulement ne correspond ni à un montant de trésorerie disponible à une date déterminée, ni à des réserves libres d'affectation. En effet, les montants correspondants représentent pour un pourcentage très important, des reports d'engagements de dépenses et sont, dès qu'ils sont connus, immédiatement réaffectés à la couverture de ces derniers.

La Cour semble s'étonner de la forte évolution des dépenses de personnel de l'Agence.

Cette évolution n'est pourtant qu'une des contreparties de l'effort de modernisation de l'établissement réalisé sur la période :

- Tout d'abord, l'augmentation des effectifs résulte d'un relatif rééquilibrage des moyens de l'Agence par rapport à ses charges.

En effet, l'étude mentionnée ci-dessus montrait qu'à périmètre identique, et quels que soient les critères utilisés, les moyens humains dont disposait le service pour l'emploi français (y compris les réseaux jeunes et handicapés) en 1996 étaient très inférieurs à ceux des services publics pour l'emploi auxquels il était comparé.

En 1996, un agent en contact direct avec le public s'occupait en moyenne en France de 189 chômeurs. Le chiffre était de 133 en Allemagne, de 96 en Grande-Bretagne et de 58 en Suède.

Ni l'amélioration récente du marché du travail, ni les augmentations d'effectifs consenties à l'Agence les trois dernières années n'ont permis de rattraper ces écarts.

- La hausse de l'indice moyen budgétaire a tout d'abord été rendue possible par d'importants gains de productivité ayant permis une forte diminution du nombre des agents administratifs d'exécution. Elle est également le résultat d'une politique approuvée par les autorités de tutelle de l'Agence, d'augmentation de la qualification

professionnelle des agents de l'établissement, requise par l'amélioration de sa qualité de service.

- Les revalorisations salariales intervenues à l'occasion du nouveau statut du personnel instauré par le décret du 29 juin 1990 ont tendu à réduire l'écart constaté entre les rémunérations des agents de l'établissement et ceux des autres composantes du service public de l'emploi. Un écart important au détriment des agents de l'ANPE, est toujours constaté aujourd'hui ; il constitue un frein à la mobilité entre les différentes composantes de ce service public et rend plus difficile la mobilisation des personnels dans un contexte de rapprochement des institutions.

- Les mesures indemnitaires, très novatrices dans le secteur public, puisque liant directement la rémunération individuelle aux performances atteintes personnellement et collectivement ont été un élément déterminant de la réussite de la mise en oeuvre de la modernisation de l'établissement, et résultent pour l'essentiel des décisions actées au deuxième contrat de progrès entre l'État et l'A.N.P.E.

Le jugement de la Cour sur le caractère élevé du taux d'absentéisme de l'Agence surprend d'autant plus que la Cour relève elle-même par ailleurs la féminisation du personnel de l'établissement qui induit une incidence de 20 % des congés maternité sur ce taux. Il convient également de rappeler que 86 % du personnel de l'établissement est en contact direct avec le public, très souvent en situation de grande difficulté. Une comparaison avec d'autres organismes publics ou privés, à population et missions à caractéristiques identiques, montrerait que le taux d'absentéisme de l'Agence ne leur est pas supérieur.

La Cour considère que le budget-temps consacré au paritarisme et aux activités syndicales à l'Agence est important. Il ne représente pourtant qu'environ 1 % du budget-temps global. Compte tenu de l'importance de l'enjeu que représente pour l'établissement un bon dialogue social, cet investissement maîtrisé ne paraît pas disproportionné. Au regard du temps consacré à ce dialogue, il apparaît que les budgets-temps perdus pour cause de grève sont très inférieurs à l'Agence à ceux que l'on peut constater dans beaucoup de services publics, voire privés.

En matière de dépenses informatiques, la Cour dénonce un processus budgétaire peu satisfaisant conduisant à un relâchement de

la prévision et de la gestion. Il est exact que, compte tenu des contraintes de présentation des documents budgétaires imposées et difficilement conciliables avec les modes de construction du budget d'un établissement public mais également avec ses modalités d'exécution, des écarts étaient apparus. Cela n'est pas dû à un défaut de prévision de la part de l'Agence, qui a rédigé plusieurs schémas directeurs pluriannuels qui, s'ils n'ont jamais fait l'objet de réelles objections de la part de ses autorités de tutelle, n'ont jamais reçu une approbation explicite et n'ont pu servir réellement de base à la négociation budgétaire annuelle. Suite à un engagement proposé par l'Agence dans le cadre de la négociation du 3ème Contrat de Progrès, un audit externe des dépenses informatiques de l'A.N.P.E a été mené qui a conduit, pour la préparation de la loi de finances 2000 à établir une analyse partagée entre le ministère du budget et l'Agence du coût des mesures de reconduction de ce budget. Au sein de l'Établissement une harmonisation des pratiques budgétaires a été menée à bien, qui permet dorénavant de rendre compte des réalisations sur des bases homogènes avec les dossiers prévisionnels établis sur les normes de la direction du budget.

Le dépassement de 85 % du coût prévisionnel initial du projet GEODE relevé par la Cour ne correspond pas à un dérapage par rapport à un chiffrage d'origine mais à la prise en compte au-delà des mesures nouvelles informatiques stricto sensu d'un exercice budgétaire, des autres dépenses induites par un projet majeur et pluriannuel de l'établissement.

La Cour critique le fait que la mise à niveau de l'ensemble du parc informatique a été lancée "avant que les crédits aient été régulièrement mis en place". Il s'agit là d'une opération pluriannuelle, rendue nécessaire notamment par le projet GEODE, qui avait recueilli l'accord des autorités de tutelle de l'Agence. De plus et surtout, le principe de cette opération (même si ses modalités de financement n'étaient pas définitivement arrêtées) avait été acté au troisième contrat de progrès État-A.N.P.E.. L'Agence aurait été reprochable de ne pas avoir initié ce programme à temps, au risque de retarder GEODE et d'en renchérir les coûts.

En matière de marchés publics, la Cour recommande à l'Agence un réexamen rigoureux des pratiques suivies en ce domaine. Les "dysfonctionnements nombreux" dont il est fait état sont à relativiser par rapport au nombre important de marchés passés par l'Agence. S'agissant notamment des avenants tardifs, l'Agence en a

expliqué les motifs, qui relèvent d'événements imputables aux titulaires et de la nécessité d'assurer la continuité du service. Toutefois l'Agence a, sans attendre son rapport, pris des dispositions correspondant aux préconisations de la Cour : renforcement des services juridiques tant au siège que dans le réseau et meilleure coordination entre eux, mise en place d'outils nouveaux de suivi des relations avec les fournisseurs, élaboration d'outils méthodologiques pour les services (guide des marchés publics diffusé en début septembre 2000).

D'autres dispositions sont en cours de mise en oeuvre : création d'un intranet juridique (comportant le partage d'un clausier sur les marchés), instruction sur l'exécution des marchés, réalisation d'actions d'information et de formation à destination de l'encadrement.

L'efficacité de l'Agence

La Cour dans ses observations souligne « qu'il est malaisé d'évaluer objectivement l'efficacité de l'A.N.P.E. en particulier dans sa mission essentielle de placier ». Cette difficulté tient en effet, à plusieurs causes : les profondes transformations de l'environnement économique et social, la complexification du cadre juridique et institutionnel fixé par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux et la nature même des missions et objectifs assignés à l'Agence.

Dans ce contexte et s'agissant d'une démarche d'appréciation sur l'efficacité de l'Agence quatre remarques liminaires méritent d'être formulées.

Premièrement, il apparaît que très au-delà de l'action spécifique et bien délimitée d'un établissement public opérateur pour le compte de l'État qu'est l'Agence, la Cour analyse et critique à plusieurs reprises l'organisation du service public de l'emploi (SPE), la politique menée par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, et la manière dont leur action est menée. Par ailleurs, les comparaisons et diagnostics portés le sont souvent sans référence précise aux évolutions intervenues au cours d'une période longue (une dizaine d'années) et sans prise en compte des données les plus récentes.

Deuxièmement, dans une évaluation de l'efficacité d'une institution, il importe d'éclairer avant tout la façon dont les grands objectifs stratégiques assignés ont été, ou non, atteints. Pour mémoire,

dans la période étudiée par la Cour, l'Agence s'est vue confier par l'État trois grandes tâches prioritaires successives : l'amélioration de l'accueil et de la prise en charge des demandeurs (1^{er} contrat de Progrès), le repositionnement auprès des entreprises et la conquête d'une part de marché significative (2^{ème} contrat de progrès) et la lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion (3^{ème} contrat de progrès). Il convient de regretter que les commentaires de la Cour ne soient pas structurés en fonction de ces orientations.

Troisièmement, une approche rigoureuse de l'efficacité d'une institution suppose la prise en compte du jeu des contraintes et plus particulièrement du niveau des moyens mobilisés. Force est de constater dans ce domaine, qu'à part quelques considérations principalement budgétaires et financières, la prise en compte des moyens consacrés à ces grands objectifs prioritaires n'est pas complètement faite. Pourtant les évaluations faites au cours du 2^{ème} contrat de progrès (rapport intermédiaire d'avril 1997) comme les expertises confiées à des cabinets spécialisés externes (rapport de mai 1998) mettent fortement en évidence « un très important sous dimensionnement en moyens humains ».

Enfin, dernière observation liminaire, l'analyse de la Cour, centrée sur une vision très réductrice de « placier » de l'Agence ne prend pas en compte la diversité et la complexité des pratiques liées à la fonction d'intermédiation réellement exercée par l'Agence sur le marché du travail et qui l'amène à aller bien au-delà du simple rapprochement entre offres et demandes d'emploi.

Ces observations présentées, il convient de formuler un ensemble de remarques plus précises sur les différents développements du chapitre relatif à l'efficacité de l'Agence.

Le contexte de l'intervention de l'Agence

S'agissant tout d'abord de l'analyse du contexte, la Cour d'une part, note avec raison une situation de « responsabilité très éclatée » et, d'autre part, met en évidence les « limites du fichier des demandeurs d'emploi ». Dans ce domaine, il apparaît cependant regrettable que n'ait pas été relevé, au-delà des nouvelles relations positives établies avec l'UNEDIC suite au transfert de l'inscription et avec l'AFPA avec la mise en œuvre d'un « service intégré d'appui au projet professionnel », toute l'importance et les conséquences d'une nouvelle organisation de l'ensemble du SPE au niveau territorial. Il

est significatif à cet égard que la place et le rôle des services déconcentrés du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité ne soient jamais mentionnés. Pourtant dans le prolongement de la démarche de « globalisation » de nouvelles modalités très positives d'organisation et de fonctionnement de l'action publique au niveau territorial se développent depuis 1998. Cette « nouvelle donne » du SPE est importante pour comprendre l'action de l'Agence et, in fine, évaluer dans un nouveau contexte institutionnel son efficacité.

Les observations de la Cour sur les limites du fichier des demandeurs d'emploi reprennent pour l'essentiel le diagnostic réalisé par l'IGAS en 1999 et partagé par l'Agence. Il importe ici de rappeler que l'Agence a largement contribué à l'identification et à l'analyse des principaux dysfonctionnements (mauvaise information sur la disponibilité des demandeurs d'emploi, inadaptation des règles de gestion du fichier, etc ...) et qu'elle est la première intéressée par l'adoption par l'État et les partenaires sociaux de nouvelles dispositions dans ce domaine. L'A.N.P.E. a montré à plusieurs reprises au cours des deux dernières années, qu'aujourd'hui les catégories utilisées ne reflètent plus la réalité opérationnelle. Il lui paraît important de déterminer avec le demandeur d'emploi le service qu'elle va pouvoir lui apporter en fonction de l'objectif visé, de l'emploi-métier recherché, de la réalité du marché du travail, de sa qualification et de sa disponibilité.

La stratégie de placement

L'Agence se réjouit tout d'abord du constat fait par la Cour qui souligne « l'effort important de modernisation des prestations... aux entreprises et aux demandeurs d'emploi ».

De la même façon la Cour montre tout le sens et l'intérêt de la mise en place durant les dernières années d'équipes professionnelles dans les agences locales.

En ce qui concerne les résultats enregistrés en direction des entreprises, l'objectif central assigné par les pouvoirs publics à l'Agence était, dans un premier temps, d'obtenir une part de marché de 40 % (orientations du 2^{ème} contrat de progrès) et ensuite de maintenir à un haut niveau (3 000 000) les offres collectées (orientations du 3^{ème} contrat de progrès). Force est de constater que ces objectifs stratégiques ont été atteints par l'établissement. La croissance du recueil des offres d'emploi entre 1992 et 1999 a été de

+ 150 %. L'observation de la Cour qui indique que « la croissance du volume des offres d'emploi recueillies par l'A.N.P.E. n'a donc pas été proportionnelle à celle des embauches constatées sur le marché du travail au cours de la dernière période » n'apparaît donc en aucune façon fondée puisque entre 1992 et 1999 le volume des embauches n'a pas été multiplié, et il s'en faut de beaucoup, par deux et demi. Le quasi doublement de la part de marché de l'Agence, obtenu dans un marché plus ouvert et très concurrentiel, traduit bien à l'évidence une progression de l'Agence beaucoup plus rapide que celle du marché. Cette évolution permet à l'établissement d'être aujourd'hui dans le peloton de tête des SPE en Europe en matière de positionnement auprès des entreprises.

De la même façon, l'observation de la Cour sur la forte baisse des visites en entreprises apparaît inexacte puisque dans la période couverte par l'enquête 1992 – 1999 les visites effectuées par les conseillers sont passées de 372 000 à 394 000. Il convient d'ailleurs de noter que l'intensité de la prospection a été normalement ajustée aux résultats à obtenir. Il paraît en outre préférable à l'Agence, compte tenu des moyens dont elle dispose, de consacrer ses efforts à un meilleur ciblage de la prospection, plutôt que d'accroître tous azimuts le nombre de visites.

En ce qui concerne le taux de satisfaction des offres d'emploi, la Cour souligne à juste titre qu'il reste stable et à un niveau élevé (88 %). La baisse du taux de satisfaction par mise en relation positive est en réalité plus apparente que réelle. En effet, cette baisse s'explique par la très forte augmentation des offres nominatives (multipliées par quatre sur la période) pour lesquelles l'Agence ne procède pas directement à des mises en relation. Cette évolution est en parfaite cohérence avec la politique de l'Agence qui favorise par ailleurs l'action en direction des demandeurs d'emploi. Si on retire les offres nominatives, le taux de satisfaction par MER + est aujourd'hui proche de 65 %, ce qui montre l'absence de dégradation dans les résultats de l'Agence en la matière.

S'agissant enfin des indices de satisfaction issus des enquêtes d'opinion auprès des employeurs la Cour note un plafonnement ou une légère baisse.

En fait trois indicateurs importants mettent plutôt en relief une grande stabilité :

▪ « *intention de recours aux services de l'ANPE* »

1995 : 88,5 %

1999 : 88,1 %

▪ « *recommanderiez-vous à une entreprise qui recrute de faire appel à l'ANPE ?* »

1995 : 84,7 %

1999 : 83,6 %

▪ « *satisfaction par rapport aux conditions du dépôt de l'offre* »

1995 : 81,0 %

1999 : 81,7 %

Il convient également de signaler une tendance à une concurrence accrue entre les divers moyens de recrutement.

▪ « *avez-vous utilisé d'autres moyens ?* »

1995 : 62,5 %

1999 : 69,8 %

Cette diversification ne s'effectue pas forcément au détriment de la performance de l'Agence :

▪ « *quel moyen de recrutement considérez-vous le plus efficace ?* »

➤ *pour les emplois qualifiés :*

	1995	1999
<i>petites annonces</i>	23,8 %	23,8 %
<i>réseaux de connaissance</i>	30,5 %	25,3 %
<i>ANPE</i>	17,7 %	17,3 %
<i>candidatures spontanées</i>	13,2 %	6,8 %

➤ *Pour les emplois non-qualifiés :*

	1995	1999
<i>réseaux de connaissance</i>	32,2 %	25,6 %
<i>ANPE</i>	22,8 %	23,9 %
<i>petites annonces</i>	18,9 %	16,0 %
<i>candidatures spontanées</i>	17,5 %	12,7 %

La Cour pose le problème de la capacité de l'ANPE à assurer simultanément un traitement personnalisé de l'offre et de la demande d'emploi tout en étant confrontée à une gestion de masse. L'objectif stratégique de l'Agence, traduit par son offre de service est bien de concilier ces deux volets, dont la complémentarité est garantie d'efficacité et apporte une réponse appropriée à l'ensemble de ses clients.

S'agissant de l'appui aux demandeurs d'emploi, la Cour note dans son rapport l'effort important accompli par l'Agence pour moderniser ses outils et adapter ses prestations. La Cour considère cependant comme surprenante la légère diminution (- 10 %) des entretiens entre 1994 et 1998. A ce propos trois explications s'imposent. Premièrement, au cours des années concernées beaucoup plus d'offres d'emploi sont affichées avec l'adresse de l'employeur et ne génèrent donc plus d'entretien. Deuxièmement, les entretiens proposés sont plus longs (notamment avec le transfert de l'inscription et le premier entretien professionnel). Troisièmement, l'accueil actif généralisé dans les agences locales supprime l'obligation pour les demandeurs d'emploi de passer par un entretien quel que soit le service recherché.

La Cour indique qu'en 1998, 400 MF ont été consacrés à la modernisation des prestations de services proposées aux demandeurs. Ces 400 MF ont été utilisés à la réalisation des prestations ; ainsi une nouvelle gamme de services a été mise en place avec une forte augmentation du nombre des bénéficiaires (480 000 en 1998, 616 000 en 1999).

Dans le domaine des dispositifs de formation gérés par l'Agence la Cour souligne le manque d'indicateurs de suivi et d'impact. Elle s'étonne également de ne pas voir l'établissement influencer, sauf au plan local, sur les décideurs de la commande publique de formation professionnelle. Cette vision ne correspond pas à la réalité. Les informations de pilotage existent. Ainsi pour les SAE 83 % des bénéficiaires sont embauchés à la fin du stage. Pour les SIFE individuels une étude de 1998 montre que 38 % des stagiaires ont occupé un emploi dès la fin du stage. Par ailleurs l'action de l'Agence sur l'orientation de l'offre de formation se concrétise principalement en direction de l'AFPA dans le cadre de la nouvelle organisation du SPE au niveau territorial et avec les conseils régionaux au moment de l'élaboration des plans régionaux de formation (PRF).

En ce qui concerne le cas spécifique des publics prioritaires, la Cour observe l'impact positif du travail de l'Agence dans la mise en œuvre des trois grands programmes prioritaires des années 90. Stabilisation du nombre de chômeurs de longue durée avec « l'opération 900 000 CLD » de 1992, baisse de 9 % du nombre de jeunes CLD avec le programme « 120 000 jeunes chômeurs de longue durée » et baisse importante des CLD avec la mise en œuvre depuis 1998 du « Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi ».

La Cour dans la partie terminale de son rapport semble s'interroger sur la part relative de ce qui est imputable à l'action de l'Agence et sur ce qui résulte de la simple amélioration de la conjoncture. A ce stade, il convient de rappeler que les périodes de reprise économique sont généralement génératrices d'un surcroît de sélectivité sur le marché du travail, surtout dans un contexte où le taux de chômage demeure élevé.

Dans ce contexte la régression plus rapide du chômage de longue durée (- 32 % pour la DEFM 1 CLD/CVS entre septembre 1998 et septembre 2000 et - 23 % seulement pour l'ensemble de la DEFM) apporte une illustration très concrète de l'efficacité de l'Agence et de sa capacité à atteindre les objectifs qui lui ont été fixés par les pouvoirs publics.

Réponse du Président de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

La période retenue pour votre investigation (1998-1999) vous conduit à constater un certain retard dans la mise en œuvre opérationnelle du service intégré d'appui au projet professionnel entre l'ANPE et l'AFPA. Depuis, ce retard s'est largement comblé :

- Sur l'année 1999, plus de 90 000 demandeurs d'emploi adressés par l'ANPE, ont bénéficié d'un service d'appui pour l'élaboration de leur projet de formation.

- Entre janvier et septembre 2000, ils sont plus de 72 000 à avoir bénéficié de ce service, dont plus de 50% ont une réservation pour entrer en formation à l'AFPA.

- Enfin, dans plus de 80% des cas, ce service est assuré par l'AFPA dans les ALE, au contact direct des demandeurs d'emploi.

Si des progrès restent encore à faire, quant à l'organisation des collaborations entre l'ANPE et l'AFPA au plan local, les résultats mentionnés ci-dessus, témoignent de l'importance des changements qui s'opèrent aujourd'hui dans les services d'orientation professionnelle de l'AFPA.