

L'accompagnement des demandeurs d'emploi : bilan d'une politique active du marché du travail en Europe et enseignements pour la France

En vingt ans, l'accompagnement des demandeurs d'emploi est devenu un élément central de l'action des services publics de l'emploi en Europe. Au-delà des spécificités nationales et du caractère encore évolutif des modèles, trois éléments structurent cet accompagnement : la personnalisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi, la sous-traitance à des opérateurs externes et la construction de partenariats renforcés (voire parfois la fusion) entre les acteurs.

Bien que l'on sache encore peu de choses sur les leviers précis de son efficacité, l'accompagnement a des effets positifs et significatifs sur le retour à l'emploi. Aussi, *a fortiori* dans le contexte actuel de sortie de crise et de réduction des déficits budgétaires, les services publics de l'emploi se sont engagés

dans de nouvelles réformes de l'accompagnement, à la recherche de gains d'efficacité.

Les solutions émergentes en Europe suggèrent que deux grands axes de réforme peuvent favoriser de tels gains. D'abord, l'assouplissement des "parcours types" vers l'emploi et la consécration du rôle pivot du conseiller, véritable pilote d'un accompagnement sur mesure. Ensuite, le renforcement de l'accent mis par les pouvoirs publics sur l'impact de l'accompagnement plutôt que sur les moyens employés par les acteurs. Cela suppose toutefois un modèle d'incitations propre à assurer l'efficacité du dispositif, sans effet d'"écrémage" au détriment des publics les plus fragiles, et dans lequel le taux de retour à l'emploi a une place centrale mais est mis en regard du contexte et des publics concernés. ■

PROPOSITIONS

- 1 Différencier davantage la nature et l'intensité de l'offre de services (suivi mensuel personnalisé plus souple, e-services et "budget de placement" à la disposition des conseillers) pour renforcer la personnalisation de l'accompagnement.
- 2 Pour aller au bout de la logique de personnalisation, expérimenter l'abandon des "parcours types" d'accompagnement des demandeurs d'emploi au profit d'un principe d'autonomie des conseillers.
- 3 Créer une véritable qualification professionnelle consacrée à l'accompagnement.
- 4 Renforcer le management par la performance au sein de Pôle emploi, sur la base d'indicateurs d'impact et non d'activité.
- 5 Optimiser le recours aux opérateurs externes en articulant mieux sous-traitance de capacité et sous-traitance de spécialité et en distinguant les modalités (notamment, s'agissant de la sous-traitance de spécialité, en insistant sur la rémunération aux résultats plutôt que sur les moyens à mettre en œuvre).

LES ENJEUX

L'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est imposé comme un élément central des politiques de l'emploi dans l'Union européenne (UE). Néanmoins, loin d'être figées, les modalités de cet accompagnement sont encore en évolution constante. En témoigne la série de réformes récemment introduites en France (fin du monopole de placement de l'ANPE, création de Pôle emploi, mise en place du Revenu de solidarité active, etc.).

Certes, la pratique de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, tel qu'on l'entend aujourd'hui, ne remonte qu'au début des années 1990. Néanmoins, il est possible d'en tirer de premiers enseignements, alors que la crise économique a fait figure de test de résistance pour les services publics de l'emploi (SPE), que Pôle emploi s'interroge sur la rénovation de son offre de services et que la prochaine convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi est en cours de discussion.

En revenant sur les objectifs et les pratiques de l'accompagnement dans l'UE depuis vingt ans, au regard des évaluations disponibles et des pratiques émergentes, on cherchera à identifier les marges de manœuvre existantes pour maximiser les effets de l'accompagnement sur le retour à l'emploi en France dans le contexte actuel.

L'ACCOMPAGNEMENT, UNE POLITIQUE ACTIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Le fruit de "l'activation" des politiques d'emploi

L'accompagnement des demandeurs d'emploi n'a pas toujours constitué un élément central des politiques d'emploi et représente, tel qu'il est conçu actuellement, une pratique relativement récente. Dans le cadre des systèmes de protection sociale d'après-guerre, la prise en charge des demandeurs d'emploi est envisagée prioritairement sous un angle assistantiel, avec l'existence de "droits créances" à l'assistance financière en cas de perte d'emploi. On parle alors plus volontiers d'aide au retour à l'emploi ou de suivi que "d'accompagnement".

Dans les années 1970, un taux de chômage élevé s'installe en Europe tandis qu'il retrouve un faible niveau au Royaume-Uni et aux États-Unis. De nombreux économistes⁽¹⁾ se penchent alors sur les raisons de cette divergence. Ils identifient les "institutions du marché du travail"⁽²⁾ comme facteur clé du niveau de chômage structurellement élevé en Europe. Celui-ci s'expliquerait par la présence d'institutions peu favorables à l'emploi, notamment parce qu'elles privilégient une assistance financière dite passive plutôt que des "politiques actives" visant à augmenter les incitations à l'activité. Les politiques d'accompagnement prennent leur essor dans ce contexte. Elles consacrent une relation des demandeurs d'emploi au SPE qui met l'accent non plus sur l'assistance mais sur des obligations mutuelles. A l'opposé des "bénéficiaires passifs", les demandeurs d'emploi sont désormais envisagés comme "coproducteurs et coresponsables de [leur] employabilité"⁽³⁾. Les attentes vis-à-vis du SPE évoluent dans cette perspective. Au-delà de l'assistance financière et d'un "simple" suivi/contrôle des demandeurs d'emploi, les SPE doivent les "accompagner vers l'emploi", en mettant à leur disposition les moyens nécessaires pour améliorer leur employabilité (aide à la définition d'un projet professionnel, formations, bilan de compétences, etc.).



[1] Voir Layard R., Nickell S. et Jackman R. (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, et OECD (1994), *OECD Jobs Study*.

[2] Ensemble des normes et des procédures qui contraignent les comportements individuels sur le marché du travail.

[3] Berthet T. (2008), "Usages de la proximité dans l'action publique en matière d'emploi-formation", in Baron C., Bouquet B. et Nivolle P., *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan.

La mise en pratique de l'accompagnement en Europe : une "convergence divergente"⁽⁴⁾

Partout en Europe, bien que selon des modèles qui diffèrent au gré des spécificités historiques, culturelles et institutionnelles nationales⁽⁵⁾, deux évolutions ont structuré l'organisation fonctionnelle de l'accompagnement.

Puisque l'accompagnement vise un changement de comportement des demandeurs d'emploi vis-à-vis de la recherche d'emploi, une première vague de réformes s'est concentrée, au cours des années 1990, sur la **personnalisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi**. Elle a abouti à la définition d'un modèle d'accompagnement fondé sur trois éléments : *un suivi régulier par un référent unique* ; la construction d'un *projet personnalisé* d'accompagnement ; la *contractualisation* entre le demandeur d'emploi et son conseiller autour de ce projet, avec un risque de sanction pour le demandeur d'emploi en cas de non respect des termes de son contrat.

Une seconde vague de réformes, depuis le début des années 2000, s'est concentrée sur l'**organisation des acteurs de l'accompagnement** avec :

- ▶ la *sous-traitance* des missions réalisées par les SPE à des opérateurs externes (opérateurs privés de placement, entreprise de travail temporaire et/ou acteurs de l'économie sociale et solidaire). Elle vise à augmenter la quantité et l'efficacité de l'accompagnement, par la mobilisation d'une variété d'opérateurs de placement et leur mise en concurrence. Les modalités de la sous-traitance varient d'un pays à l'autre. On les distingue notamment selon leur nature. Dans le cas de la sous-traitance "de capacité", tout demandeur d'emploi peut être orienté vers un opérateur externe, l'objet étant prioritairement de renforcer la quantité d'accompagnement disponible. Dans le cas de la sous-traitance "de spécialité", seules certaines catégories de demandeurs d'emploi sont orientées vers ces opérateurs, dont la spécialisation doit permettre une meilleure qualité et efficacité de l'accompagnement ;

- ▶ des *partenariats renforcés* entre les acteurs. Une variété d'acteurs est appelée à intervenir dans l'accompagnement, afin d'assurer l'indemnisation, le placement, la formation ou encore diverses prestations sociales aux demandeurs d'emploi. Leur coordination constituant un enjeu clé pour répondre au mieux aux besoins des demandeurs d'emploi, leur rapprochement a fait l'objet d'efforts importants. *A minima*, il se concrétise par la mise en place d'une coopération renforcée, voire de guichets uniques réunissant en un même lieu tout ou partie de ces acteurs (*JobCenter* en Allemagne). Il peut aller jusqu'à leur intégration au sein d'une agence unique responsable à la fois du placement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi (Pôle emploi en France), voire de l'assistance sociale (*Jobcentres* au Royaume-Uni).

L'organisation du SPE en France

Comparé aux institutions homologues dans l'UE, le SPE français se caractérisait par l'éclatement des acteurs et des responsabilités. La loi de Cohésion sociale de 2005 en a défini les contours en distinguant trois catégories d'intervenants⁽⁶⁾ :

- ▶ le noyau du SPE, composé des services de l'État, de l'opérateur public de placement (Pôle emploi), de l'Unédic et de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- ▶ les acteurs qui "concourent" au SPE : il s'agit des collectivités territoriales et de leurs groupements, responsables de la formation professionnelle (régions) et de l'insertion sociale (départements, responsables du RSA) ;
- ▶ les acteurs qui "peuvent participer au SPE" : il s'agit des "cotraitants" de Pôle emploi (les Missions locales pour le public jeune et Cap emploi pour le public handicapé, qui travaillent avec Pôle emploi sur une base conventionnelle qui leur délègue l'accompagnement de ces catégories de public), ainsi que des autres opérateurs externes.

Malgré la fusion ANPE/Assédic au sein de Pôle emploi, qui a répondu à certaines des préoccupations exprimées dans de nombreux rapports⁽⁷⁾, ce paysage se traduit encore par des difficultés de coordination entre les acteurs et de pilotage des parcours d'accompagnement⁽⁸⁾.

[4] Aurich P. (2009), *Activating Labour Supply: European Strategies from 1990-2005. Paper Prepared for the Second ASPEN-ETUI-Conference, "Activation and Security"*.

[5] Barbier J.-C. (2006), *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*, rapport de recherche pour la DARES, janvier.

[6] Article L.311-1 du Code du Travail.

[7] Voir notamment Marimbert J. et Joly B. (2004), *Le rapprochement des services de l'emploi : rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité*, Paris, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, et CERC (2005), *Aider au retour à l'emploi*, Paris, La Documentation française.

[8] Van Lerberghe R.-M. (2010), *Pour une dynamique territoriale de l'emploi. Stratégie de territorialisation de Pôle emploi : concourir à sécuriser les parcours et renforcer les liens avec les employeurs pour accroître durablement le nombre de placements*, Pôle emploi, avril.

Si une variété de modèles d'accompagnement s'est installée dans l'UE, les réformes engagées s'inscrivent dans des logiques similaires : activer les politiques d'emploi en personnalisant la prise en charge des demandeurs d'emploi et en augmentant la quantité comme la qualité des services qui leur sont offerts.

❖ VINGT ANS D'ACCOMPAGNEMENT "ACTIF" EN EUROPE : UN PREMIER BILAN CONTRASTÉ APRÈS LA CRISE ÉCONOMIQUE

Des résultats positifs sur le retour à l'emploi, mais des difficultés de mise en œuvre qui subsistent

L'objectif principal de l'accompagnement est bien sûr de réduire la durée du chômage. On en attend, d'un point de vue macroéconomique, une baisse du taux de chômage et une hausse du taux d'emploi et, d'un point de vue microéconomique, une baisse de la durée moyenne du retour à l'emploi. Malgré des difficultés méthodologiques⁽⁹⁾, nombre d'évaluations micro-économiques⁽¹⁰⁾ ont permis de démontrer des effets positifs et significatifs de l'accompagnement sur la probabilité et la rapidité du retour à l'emploi.

Ces résultats présentent toutefois une grande hétérogénéité dans l'ampleur des effets identifiés, selon les prestations mobilisées, les publics visés et les opérateurs en charge du placement. Cette hétérogénéité suggère qu'il existe des marges de manœuvre pour augmenter l'effet de l'accompagnement, en ciblant mieux les actions selon les situations individuelles. Or les évaluations existantes ne permettent pas de tirer d'enseignements concluants à cet égard. Le contenu précis de l'accompagnement, qui varie selon les publics et les acteurs impliqués, fait encore largement figure de "boîte noire", et les raisons de son efficacité demeurent relativement inexplorées⁽¹¹⁾.

Cette variété des contenus de l'accompagnement et la difficulté à en saisir précisément les contours tiennent à

sa nature même⁽¹²⁾. Ce n'est pas tant un empilement de dispositifs mis au service d'une personne qu'un mode opératoire, une démarche interactive et dynamique qui vise à identifier et mettre en œuvre des solutions pour répondre à des besoins. Accompagner représente donc la capacité à piloter un parcours personnalisé, en mobilisant les prestations appropriées au regard des freins individuels vers le retour à l'emploi et leur évolution. La mise en œuvre concrète de cet accompagnement présente encore des limites importantes.

D'abord, la personnalisation de l'accompagnement n'est que partielle. Le projet d'accompagnement personnalisé n'est, la plupart du temps, que la transcription d'un parcours type prédéfini, sur la base de l'appartenance du demandeur d'emploi à un public cible, de sa distance à l'emploi ou des deux. Cet encadrement, qui représente un obstacle à la construction de parcours véritablement personnalisés, est justifié par trois contraintes : le souci d'*égalité formelle des bénéficiaires*, celui de *maîtrise des dépenses publiques* et la *dispersion des responsabilités et des financements* en matière de retour vers l'emploi (notamment entre insertion sociale, assistance et assurance), qui entraîne nécessairement que des catégories distinctes de bénéficiaires ont accès à différents services.

Un premier défi pour les politiques publiques consiste donc à trouver les moyens d'assurer la souplesse nécessaire à l'accompagnement, en évitant l'écueil de pratiques discriminatoires et dans le respect d'une enveloppe budgétaire limitée. Pour surmonter la "dépersonnalisation" qu'impliquent ces contraintes, nombre de pays ont mobilisé des techniques statistiques dites de "profilage" des demandeurs d'emploi, permettant de calculer la distance individuelle à l'emploi, en vue d'inscrire le demandeur d'emploi dans le parcours le mieux adapté à ses caractéristiques individuelles. Un profilage sur la base de calculs statistiques s'est toutefois avéré "très difficile à mettre en pratique, tant du point de vue de l'efficacité de l'outil (notamment l'absence de prise en compte des caractéristiques personnelles statistiquement inobservables) que de son utilisation par les conseillers⁽¹³⁾". Ces difficultés ont agi comme le

[9] Voir notamment Charpail C. et al. [2005], *Évaluation des politiques d'emploi : la deuxième génération des panels de bénéficiaires*, document d'étude de la DARES, n° 95 ; Cahuc P. et Le Barbanchon T. [2010], "Labor market policy evaluation in equilibrium: Some lessons of the job search and matching model," *Labour Economics*, 17(1), p. 196-205 ; Crepon B. et al., [2011], *Do Labor Market Policies Have Displacement Effect? Evidence from a Clustered Random Experiment, Preliminary Version*.

[10] Card D., Kluve J. et Weber A. [2010], "Active labour market policy evaluations : a meta-analysis", *Economic Journal*.

[11] S'agissant du contenu de l'accompagnement, une exception est l'étude réalisée par Balzani B., Béraud M., Boulayoune A., Divay S., Eydoux A. et Gouzien A. [2008], *Accompagnement vers l'emploi : acteurs, pratiques, dynamiques*, rapport final pour la DARES, septembre.

[12] Fretel A. [2010], *Centralité et indétermination relative de la notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi. Analyse d'un référentiel d'administration centrale*, 1^{er} congrès de l'AFEP.

[13] Delautre G. et Georges N. [2007], *De l'utilité d'un outil de profilage des demandeurs d'emploi. Comparaison de trois expériences européennes*, ANPE, Observatoire de l'ANPE, l'essentiel n° 10.

révéléateur du caractère indépasseable de la relation du demandeur d'emploi à son conseiller et, en conséquence, des limites intrinsèques à la prédétermination des parcours d'accompagnement.

La mise en œuvre de l'accompagnement se heurte également à la difficulté de piloter les parcours en raison de la variété des acteurs qui y sont impliqués et du partage de leurs responsabilités. Les effets des réformes organisationnelles visant les acteurs de l'accompagnement sont mitigés à cet égard⁽¹⁴⁾. En particulier, les premières évaluations des effets de la sous-traitance⁽¹⁵⁾ ont montré que, si les résultats attendus ne se matérialisent pas toujours, les opérateurs externes répondent systématiquement au cahier des charges défini dans leur contrat. Ce sont donc les incitations présentes dans le contrat qui conditionnent les résultats obtenus, et la capacité du maître d'œuvre à concevoir les "bonnes incitations" qui détermine l'efficacité de la sous-traitance.

Au total, il ressort que l'enjeu qui se pose aux pouvoirs publics est moins la découverte de nouveaux dispositifs ou d'acteurs à mobiliser que celui des moyens d'optimiser la définition et le pilotage des parcours d'accompagnement.

La crise économique de 2008-2009, test de résistance des SPE

Bien que d'ampleur différente d'un pays à l'autre, la crise économique de 2008-2009 s'est traduite partout dans l'UE par une augmentation du chômage et une chute des offres d'emploi. La capacité des SPE à mener à bien leur mission d'accompagnement a été mise à mal dans ce contexte. Ainsi, la crise a souligné une limite fondamentale des stratégies d'activation, qui tendent à reposer sur le principe qu'il existe un stock d'emplois disponibles pour les demandeurs d'emploi⁽¹⁶⁾.

Les effets de la crise sur les finances publiques ont également mis sous tension les moyens qui pourront être, à l'avenir, alloués aux SPE. Dans un contexte de réduction des déficits dans de nombreux pays, les marges de manœuvre pour améliorer l'accompagnement devront

très probablement, à moyen terme, être dégagées sur la base de gains d'efficacité plutôt que de moyens budgétaires supplémentaires⁽¹⁷⁾. Parce que la qualité de l'accompagnement devient encore plus centrale, la relative méconnaissance de ses leviers d'efficacité pose *a fortiori* problème.

DES PERSPECTIVES POUR L'ACCOMPAGNEMENT APRÈS LA CRISE

Au regard des enseignements tirés *supra*, deux grands axes de réformes de l'accompagnement émergent en Europe qui pourraient, dans leur principe, utilement inspirer la France.

Axe 1 - Consacrer le rôle pivot du conseiller, pilote d'un accompagnement sur mesure

Avec pour ambition de permettre la construction de parcours d'accompagnement sur mesure, l'Allemagne et le Royaume-Uni se sont engagés dans la voie d'une autonomisation des conseillers, leur laissant une plus grande latitude dans la définition des parcours des demandeurs d'emploi. En Allemagne, il n'existe plus de parcours d'accompagnement type depuis 2009. Les conseillers sont libres de déterminer la fréquence ainsi que la durée des entretiens, comme les services à mobiliser en fonction des besoins qu'ils identifient chez le demandeur d'emploi. Au Royaume-Uni, un dispositif similaire a été introduit à titre expérimental en 2009 et se généralise depuis progressivement. Les programmes types d'accompagnement préexistants, qui encadraient les parcours selon des publics cibles, ont été fusionnés en un seul parcours : le *Jobseekers Regime and Flexible New Deal*. Au sein de ce parcours, le dispositif "flexibilité des conseillers" (*advisers' flexibility*) vise à leur permettre d'adapter sur mesure les services aux besoins des clients⁽¹⁸⁾. Les conseillers sont libres de déterminer la durée, la fréquence des entretiens et les actions à prescrire en fonction de leur appréciation des besoins

[14] Sirovatka T., Van Berkel R. et De Graaf W., *The Governance of Active Welfare States in Europe*, à paraître. Pays couverts : France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas, Suisse, République Tchèque, Suède et Finlande.

[15] Voir notamment Seibel C. [2009], *L'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007*.

[16] Cette dimension n'est évidemment pas absente des politiques actives de l'emploi, qui ont toujours inclus des mesures incitatives à l'égard des employeurs (essentiellement sous la forme de subventions à l'emploi).

[17] Sur les effectifs du SPE, voir Inspection générale des finances [2011], *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, rapport n° 2010M06402, janvier.

[18] DWP [2010], *Jobseekers Regime and Flexible New Deal, the Six Month Offer and Support for the Newly Unemployed Evaluations: An Early Process Study*, Research Report, n° 624.

individuels. En outre, en Allemagne comme au Royaume-Uni, les conseillers disposent, au niveau de l'agence, d'une enveloppe budgétaire qu'ils peuvent mobiliser à discrétion pour des actions de petite envergure⁽¹⁹⁾ (achat de tenues pour les entretiens, financement de garde d'enfant, etc.). Dans le cas allemand, au-delà d'un certain seuil de dépenses annuelles par demandeur d'emploi, défini localement, le responsable d'agence ou d'équipe est sollicité pour approbation, cette intervention devant permettre de préserver un certain contrôle des financements publics alloués au placement. En comparaison, les conseillers de Pôle emploi opèrent dans le cadre de parcours d'accompagnement encore relativement normés, les demandeurs d'emploi étant systématiquement pris en charge dans le cadre de trois parcours prédéfinis qui conditionnent la fréquence et la durée des entretiens ainsi que le type de services mobilisés.

L'autonomisation des conseillers ne va cependant pas de soi :

- ▶ D'abord, les exemples étrangers montrent qu'accroître l'autonomie passe aussi par une plus grande attention portée à la question de la professionnalisation. Cette question a été mise en avant aussi bien en Allemagne qu'au Royaume-Uni à mesure que les conseillers ont acquis une plus grande autonomie, la souplesse introduite demandant une capacité d'adaptation importante de leur part. Au Royaume-Uni, les premières évaluations du dispositif *advisers' flexibility* ont ainsi mis en évidence que le manque de confiance des conseillers dans leurs aptitudes constituait un obstacle à l'exploitation des nouvelles libertés qui leur sont confiées⁽²⁰⁾. L'absence de qualification professionnelle en matière d'accompagnement vers l'emploi représenterait, dans cette perspective, un frein à l'efficacité de l'intermédiation⁽²¹⁾. En Allemagne, à la suite d'une réforme de 2006, une formation supérieure dédiée à l'accompagnement vers l'emploi a été mise en place pour les conseillers du SPE⁽²²⁾.
- ▶ Par ailleurs, les outils informatiques à disposition des conseillers ont également un rôle à jouer dans leur capacité à proposer aux demandeurs d'emploi les services les plus pertinents et les plus efficaces. Le logiciel

allemand *Arbeitsmarktmonitor* ("moniteur du marché du travail") présente à cet égard un exemple intéressant. Disponible en ligne pour tous les intervenants dans le champ de l'accompagnement vers l'emploi, cet outil donne accès à un vaste panel d'informations (comparaisons locales des taux de chômage, des vacances d'emploi par secteur, des acteurs présents et leur offre de services, etc.) et présente l'intérêt d'associer les acteurs locaux à la mise en ligne et au partage de ces informations. Il peut en outre servir de portail pour la création de groupes d'utilisateurs en ligne, favorisant la coordination des acteurs dans le pilotage des parcours ainsi que les échanges de bonnes pratiques.

- ▶ Enfin, il faut souligner que l'autonomie des conseillers s'inscrit nécessairement au sein d'un collectif de travail, celui de l'équipe et/ou de l'agence dont ils relèvent. La responsabilisation en matière d'accompagnement s'exerce donc à la fois aux niveaux individuel et collectif.

PROPOSITION 1

Différencier davantage la nature et l'intensité de l'offre de services (suivi mensuel personnalisé plus souple, e-services et "budget de placement" à la disposition des conseillers) pour renforcer la personnalisation de l'accompagnement.

Sans remettre en cause le principe même des parcours types d'accompagnement, le suivi mensuel personnalisé, actuellement appliqué par Pôle emploi à tous les demandeurs d'emploi dès quatre mois de chômage, pourrait évoluer vers encore plus de souplesse selon le type de demandeur d'emploi concerné et prévoir différentes modalités (y compris en termes de périodicité et de durée des entretiens) adaptées selon l'objectif poursuivi (échange téléphonique, convocation en agence pour un simple contrôle de la situation, entretien approfondi d'accompagnement en face à face, etc.).

Cette plus grande personnalisation des modalités d'interaction entre le demandeur d'emploi et son conseiller pourrait notamment reposer sur un développement du



[19] *Vermittlungsbudget* [budget de placement] en Allemagne et *adviser's discretionary fund* [fonds discrétionnaire du conseiller], devenu depuis avril 2011 *flexible support fund* [fonds flexible de soutien].

[20] DWP (2010), *Jobseekers Regime and Flexible New Deal Evaluation: A Report on Qualitative Research Findings*, Research Report, n° 706.

[21] McNeil C. (2009), *Now It's Personal: Personal Advisers and the New Public Service Workforce*, IPPR.

[22] http://www.fulbright.de/fileadmin/files/togermany/grants/gss/2010/Prof_Bender_hdba_in_brief.pdf.

recours aux e-services dans le cas des personnes les plus proches de l'emploi, permettant aux conseillers de garder plus de temps pour les demandeurs d'emploi en difficulté. Toutefois, l'importance du déplacement en agence ne doit pas être négligée, quel que soit le public visé : celle-ci n'est pas seulement le lieu de l'entretien mais aussi un lieu d'information. Les déplacements réguliers à l'agence font partie intégrante de la recherche active d'emploi, quels que soient l'objet et la durée pour laquelle les individus y sont invités.

Enfin, le principe de petites enveloppes fongibles à disposition des conseillers pour le financement de menus services d'accès à l'emploi pourrait être adopté. Sur la base des budgets "services-mobilité" déjà existants, il s'agirait d'en faciliter la mobilisation immédiate sur simple décision des conseillers, avec, le cas échéant, un contrôle *a posteriori*.

PROPOSITION 2

Pour aller au bout de la logique de personnalisation, expérimenter l'abandon des "parcours types" d'accompagnement des demandeurs d'emploi au profit d'un principe d'autonomie des conseillers.

Pousser au bout la logique de personnalisation nécessite d'aller au-delà de l'introduction d'une plus grande souplesse dans le cadre existant.

Alors que Pôle emploi s'apprête à lancer une série d'expérimentations sur une segmentation plus fine des demandeurs d'emploi et sur les modes d'accompagnement les plus efficaces selon chaque segment, il serait opportun d'intégrer à ces expérimentations un abandon des parcours types d'accompagnement et d'y substituer le principe de l'autonomie des conseillers. Ceux-ci seraient alors libres de définir la fréquence, la durée, ainsi que les modalités d'entretien, en fonction de leur appréciation des besoins du demandeur d'emploi. Une segmentation des publics pourrait subsister dans ce cadre, mais à des fins d'aménagement de la taille des portefeuilles des conseillers plutôt que pour la définition de parcours vers l'emploi.

PROPOSITION 3

Créer une véritable qualification professionnelle consacrée à l'accompagnement.

Dans la perspective d'une autonomie accrue des conseillers et *a fortiori* si l'expérimentation donnait lieu ultérieurement à une généralisation, la création d'une qualification professionnelle consacrée à l'accompagnement vers l'emploi pourrait être nécessaire. L'objet de cette formation serait d'assurer que les conseillers sont et se sentent suffisamment "armés" pour exploiter les nouvelles latitudes attachées à leurs fonctions. Une telle formation apparaît, dans son principe, particulièrement opportune alors que, à la suite de la création de Pôle emploi, il n'existe plus de concours pour accéder au métier de conseiller et qu'un marché se développe au-delà de Pôle emploi, avec la sous-traitance, pour de telles qualifications.

Il pourrait s'agir d'une formation initiale universitaire de type licence professionnelle ou d'une formation continue au sein de Pôle emploi, délivrée dès le recrutement et suffisamment longue pour couvrir l'ensemble du champ de l'accompagnement (connaissance du marché du travail, psychologie, etc., et non uniquement la connaissance des dispositifs propres à Pôle emploi). À cet égard, la spécialité "Conseil, orientation, bilan, insertion" ouverte au CNAM peut offrir un premier modèle⁽²³⁾. Il faut noter qu'une telle professionnalisation de l'accompagnement vers l'emploi demandera au préalable de clarifier et de stabiliser la définition du ou des métiers de Pôle emploi (plus ou moins grande polyvalence des agents autour des différents métiers : "intermédiation", "gestion des droits" et autres fonctions – accueil physique, traitement téléphonique, traitement des inscriptions sur Internet, traitement de la recevabilité des dossiers, etc.).

Enfin, au-delà de la question de la formation, il s'agit d'optimiser les outils informatiques à disposition des conseillers, en particulier le logiciel *Mon marché du travail*, afin d'améliorer l'accès et le partage des informations. Un outil participatif et interactif, à l'image de l'*Arbeitsmarktmonitor* allemand, serait utile, car la connaissance mutuelle par les acteurs de leurs actions respectives et le suivi des informations relatives aux



[23] Voir sur le site du CNAM : http://inetop.cnam.fr/medias/fichier/cobi_1303998878042.pdf

demandeurs d'emploi tout au long de leur parcours présentent encore des lacunes importantes en France⁽²⁴⁾.

Axe 2 - Mettre l'accent sur l'impact de l'accompagnement plutôt que sur les moyens

Les limites posées à la liberté d'action des conseillers s'expliquent également par le souci d'égalité de traitement des demandeurs d'emploi. Il existe toutefois des moyens de concilier cette exigence avec une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de l'accompagnement.

Le principe d'un traitement différencié des demandeurs d'emploi est *de facto* déjà acquis, avec l'existence de "publics cibles" et de parcours adaptés selon la "distance à l'emploi". Plutôt que la nature des prestations offertes, c'est l'intensité et la qualité du service proposé aux demandeurs d'emploi qui pose problème, avec le risque de voir les publics les plus éloignés de l'emploi laissés pour compte dans un système qui ne s'attacherait pas à garantir un niveau de service équivalent pour tous. À cet égard, l'expérience du recours aux opérateurs externes est riche d'enseignements. Dans ce cadre, le contrôle des pratiques d'accompagnement s'établit essentiellement sur la base non d'une obligation de moyens, mais d'une obligation de résultats. Les SPE admettent donc que des exigences portées sur le retour à l'emploi plutôt que sur les procédés employés à cette fin peuvent représenter une contrepartie suffisante à la liberté d'action laissée aux opérateurs. Rien ne s'oppose *a priori* à ce que ce modèle soit transposé au service public lui-même.

La question des indicateurs qui doivent être retenus dans ce cadre demeure cependant problématique. L'indicateur privilégié dans l'UE, celui du "retour rapide à l'emploi durable", a été critiqué⁽²⁵⁾ : les évaluations montrent qu'il a souvent conduit les opérateurs à "écrémer" les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, afin de concentrer les moyens sur les demandeurs d'emploi les plus employables. Cette difficulté peut toutefois être surmontée, soit en "spécialisant" les opérateurs de placement sur l'accompagnement de publics cibles, dont l'homogénéité doit prévenir les phénomènes d'écrémage, soit par un système de bonus renforçant l'incitation à assurer l'accompagnement des publics les plus en difficulté, par la modulation des rémunérations.

En outre, la définition de la qualité de l'emploi essentiellement comme "emploi durable" de trois, six ou douze mois est également contestée. Lorsque l'exigence de maintien dans l'emploi ne dépasse pas trois ou six mois, l'horizon peut apparaître court termiste, notamment pour des publics proches de l'emploi. S'il semble difficile d'aller au-delà d'un horizon de douze mois, pour des raisons pratiques, des indicateurs de qualité de l'emploi complémentaires à celui de la durée du contrat apparaissent néanmoins nécessaires et sont explorés dans certains pays. Grubb⁽²⁶⁾ suggère de mesurer la performance monétairement, en fonction des économies réalisées pour les finances publiques en termes d'indemnités non versées, auxquelles s'ajoute l'augmentation des revenus fiscaux associés à la reprise d'emploi. Ce mode de calcul, qui fait porter les incitations sur l'efficacité du placement, doit garantir un placement à la fois rapide et à un niveau de salaire le plus élevé possible.

Ce modèle est actuellement expérimenté au Royaume-Uni, sous la forme de *social impact bonds* (obligations d'impact social) et dans le cadre du nouveau programme de contractualisation avec les opérateurs externes de placement, le *work programme*, opérationnel depuis avril 2011. Dans ces deux cas, le contenu des services proposés est laissé à l'entière discrétion des opérateurs selon un modèle dit "boîte noire", mais, en contrepartie, le paiement n'intervient que sur la base de l'impact de ces services. En outre, la durée des contrats a été allongée. L'intérêt de ce modèle est double : favoriser l'innovation en laissant les opérateurs libres de leurs moyens et garantir le financement de prestations efficaces.

Les social impact bonds et le work programme

Dans le cadre du projet de "Big Society", le Royaume-Uni s'est engagé dans une rénovation profonde de l'externalisation des services sociaux⁽²⁷⁾. Il expérimente actuellement deux nouveaux modèles de financement des opérateurs externes, qui visent à la fois à faire émerger des pratiques innovantes et à favoriser l'allocation des ressources vers les prestations les plus efficaces. Les *social impact bonds* sont un nouvel instrument



[24] Van Lerberghe R.-M. (2010), *op. cit.*

[25] DWP (2009), *International Review of Performance Management Systems in Public Employment Services*, Report, n° 616.

[26] Grubb D. (2004), "Principles for the performance management of public employment services", *Public Finance and Management*, vol. 4, n° 3, p. 352-398.

[27] Voir à ce propos le rapport remis par David Freud au secrétaire d'État au travail et aux retraites britannique, *Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the Future of Welfare to Work. An Independent Report to the Department for Work and Pensions*, mars 2007.

financier, émis par la puissance publique, qui vise à financer des projets sociaux dont l'impact est mesurable, sur la base des résultats obtenus (en particulier les économies réalisées par l'État à l'issue du programme). Le financement intervient, concrètement, *via* l'émission d'obligations. Lorsque celles-ci arrivent à échéance, l'État s'engage à rembourser les financeurs privés qui les détiennent uniquement si les résultats attendus ont été atteints par les opérateurs ainsi financés, avec une forte prime à la performance.

Le *work programme* répond à une logique similaire, mais sous la forme plus classique d'un appel d'offre d'État. À l'image de la logique de résultats des *social impact bonds*, les financements accordés dans le cadre du *work programme* interviennent en très grande majorité, voire exclusivement, à l'issue du contrat et sur la base des résultats obtenus (notamment les économies réalisées pour les finances publiques). En contrepartie, les opérateurs sont soumis à un minimum de contraintes dans les actions d'accompagnement qu'ils mettent en œuvre.

En Australie également, une nouvelle stratégie d'évaluation du réseau *Job Services Australia* a été établie pour la période 2009-2012⁽²⁸⁾ afin d'appréhender la performance de l'accompagnement au-delà du seul retour à l'emploi. L'évaluation des prestataires de l'accompagnement repose désormais sur trois dimensions : la participation aux programmes d'accompagnement, leur efficacité (accès à l'emploi ou à de nouvelles compétences, réduction de la dépendance à l'assistance financière, "inclusion sociale" des publics les plus en difficulté) et leur efficacité (réduction du temps moyen d'indemnisation, réduction des coûts de mise en œuvre des programmes et d'atteinte des résultats).

La mise en œuvre de telles évaluations se heurte toutefois à deux difficultés méthodologiques : la disponibilité des données nécessaires (notamment sur la reprise d'emploi et les salaires) et la définition du protocole d'évaluation. La généralisation de tels systèmes de management demande donc du temps : le dispositif des *social impact bonds* n'est encore qu'expérimental et la nouvelle stratégie d'évaluation australienne ne sera pleinement opérationnelle qu'à l'issue des trois premières années (en 2012).

PROPOSITION 4

Renforcer le management par la performance au sein de Pôle emploi, sur la base d'indicateurs d'impact et non d'activité.

Le principe d'un management par la performance, notamment un complément de rémunération variable pour les agents⁽²⁹⁾, est déjà acquis au sein de Pôle emploi, mais essentiellement avec des indicateurs d'activité. Il s'agirait donc de revoir les indicateurs sur la base desquels les performances sont évaluées, au niveau de l'opérateur d'abord puis déclinés jusqu'aux agences, en les centrant sur l'impact de l'accompagnement. Parmi ces indicateurs, ceux du taux et de la rapidité du retour à l'emploi devront naturellement prendre une place centrale. Pour bien interpréter ceux-ci, il faut s'assurer que l'évaluation des performances tient compte des caractéristiques propres à chaque type de public ainsi qu'au contexte territorial et conjoncturel. Enfin, des indicateurs consolidés prenant également en compte la qualité de l'emploi retrouvé ainsi que l'efficacité du SPE seraient également opportuns. Dans cette perspective, la mise en place du management par la performance au sein de Pôle emploi sera nécessairement un processus itératif, afin de permettre la constitution des bases de données nécessaires et le choix des indicateurs les plus pertinents au fil du temps. L'objectif étant de rendre plus efficace le pilotage du SPE, il ne s'agit pas en effet de multiplier les critères de performance, mais bien de concentrer les efforts sur les objectifs jugés les plus appropriés.

PROPOSITION 5

Optimiser le recours aux opérateurs externes en articulant mieux sous-traitance de capacité et sous-traitance de spécialité et en distinguant les modalités (notamment, s'agissant de la sous-traitance de spécialité, en insistant sur la rémunération aux résultats plutôt que sur les moyens à mettre en œuvre).



[28] DEEWR 2009, *Evaluation Strategy for Job Services Australia*, www.workplace.gov.au/NR/rdonlyres/626F91F4-0E98-42FD-BC4E-A42BF142A104/0/EvaluationStrategyforJobServicesAustralia20092012.pdf.

[29] Cf. Convention collective nationale de Pôle emploi, art. 16, sur la base des performances individuelles pour les cadres et sur la base des performances collectives de Pôle emploi pour l'ensemble des agents. Les modalités et les critères retenus pour la mise en œuvre de ces compléments variables doivent faire l'objet d'un accord négocié au niveau national.

Le fait que les résultats obtenus par les opérateurs privés de placement (OPP) répondent strictement aux critères de performance fixés dans leurs contrats incite à expérimenter différentes modalités de contractualisation, afin de maximiser l'efficacité du recours aux OPP, dans une perspective de complémentarité et non de concurrence avec l'action des SPE.

Deux logiques peuvent sous-tendre l'externalisation du placement : une logique de capacité et une logique de spécialité. La décision de recourir à l'un ou l'autre modèle relève d'un choix stratégique en termes d'objectifs assignés : réduire la charge du SPE dans le premier cas, renforcer l'efficacité de l'accompagnement de certains publics cibles dans le second. Il semble judicieux d'articuler ces deux logiques en France :

- ▶ La sous-traitance de capacité est importante à deux égards. De façon conjoncturelle, elle est particulièrement utile en période de ralentissement économique pour faire face à l'augmentation subite du nombre de bénéficiaires. Elle pourrait ainsi être activée systématiquement en période de crise, comme cela a été le cas lors de la crise de 2008-2009. Les agences de travail temporaires pourraient être particulièrement intéressées par ce type de contrats : elles sont fortement touchées dans leurs activités de placement en période de ralentissement économique et sont ainsi susceptibles de chercher à développer leurs activités d'accompagnement dans ces circonstances. De façon structurelle, le maintien d'un "socle minimum" de sous-traitance permet d'assurer le développement d'un marché de l'accompagnement et, ainsi, de disposer des acteurs et des compétences nécessaires en cas de recours accru à l'occasion d'un retournement conjoncturel. Ici, l'objectif étant de soulager le SPE, le cahier des charges sur le contenu de l'accompagnement pourrait rester précis, afin d'assurer un service équivalent à celui fourni par le SPE, et la rémunération établie sur une base essentiellement forfaitaire.
- ▶ La sous-traitance de spécialité serait, elle, sollicitée de façon structurelle et systématique pour certains publics cibles. Cette logique, déjà à l'œuvre dans le cadre de la cotraitance, serait ouverte par des appels d'offres à

l'ensemble des opérateurs externes susceptibles d'assurer la prise en charge de ces publics : non seulement les OPP mais aussi les acteurs de l'économie sociale et solidaire. Le modèle de contrat dit "boîte noire" (voir *supra*), permettant de susciter des pratiques innovantes, pourrait être mis en œuvre dans ce cadre, sur une base expérimentale dans un premier temps. Cela serait aussi l'occasion de tester les modèles d'incitation les plus pertinents, avec des indicateurs complétant celui du "retour rapide à l'emploi durable". Parmi eux pourraient figurer : l'évolution salariale du demandeur d'emploi, une reconversion professionnelle réussie et/ou les économies réalisées pour la puissance publique.

CONCLUSION Si l'accompagnement est un élément central du retour à l'emploi, l'employabilité d'un demandeur d'emploi ne dépend pas seulement des caractéristiques individuelles mais aussi, et surtout, de l'interaction entre celles-ci et le marché du travail local⁽³⁰⁾.

▶ Afin d'augmenter l'employabilité des demandeurs d'emploi, les SPE ont donc un rôle à jouer, au-delà de l'accompagnement des personnes, vis-à-vis de l'environnement économique et social dans lequel elles s'inscrivent. Parallèlement à la réforme de l'accompagnement, des évolutions des services de Pôle emploi sont également possibles dans cette perspective. Par exemple, le principe de différenciation de l'offre de service pourrait aussi s'appliquer aux employeurs, avec la formalisation d'une offre dédiée à ceux qui sont prêts à travailler, avec Pôle emploi, à la qualification de leurs offres d'emploi⁽³¹⁾.



Camille Guézennec,
département Travail-Emploi



[30] Lindsay C. [2009], "New perspectives on employability and labour market policy: reflecting on key issues", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 27.

[31] Le Royaume-Uni, le Danemark et l'Autriche s'apprentent à introduire un "profilage" des employeurs qui font appel au SPE, afin de les caractériser selon leur degré d'implication dans l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi. Au Royaume-Uni, l'initiative "something for something" incite les employeurs à adapter leurs procédures de recrutement pour les rendre plus accessibles ; en échange, le SPE s'engage à préparer les demandeurs à la prise de poste et à les accompagner dans leur maintien dans l'emploi. En France, le développement par Pôle emploi de la "méthode de recrutement par simulation" pour certains employeurs est un pas dans cette direction.

DERNIÈRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

N° 226 ■ **Comment améliorer l'accès des jeunes à la contraception ?
Une comparaison internationale** (juin 2011)

N° 225 ■ **Le clonage animal** (mai 2011)

N° 224 ■ **Emploi et chômage des jeunes : un regard comparatif
et rétrospectif** (mai 2011)

N° 223 ■ **L'Agenda numérique européen** (mai 2011)

N° 222 ■ **Centres financiers *offshore* et système bancaire "fantôme"**
(mai 2011)

N° 221 ■ **L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans** (avril 2011)

N° 220 ■ **La prise en compte de critères ethniques et culturels dans l'action
publique, une approche comparée** (avril 2011)

Notes de synthèse :

N° 227 ■ **La voiture de demain** (juin 2011)



La Note d'analyse n° 228 -
juin 2011 est une publication
du Centre d'analyse stratégique
Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général
Directeur de la rédaction :
Pierre-François Mourier,
directeur général adjoint
Secrétaire de rédaction :
Delphine Gorges
Service éditorial :
Olivier de Broca
Impression :
Centre d'analyse stratégique
Dépôt légal : juin 2011
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable
de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr