



Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'Etat, l'Unédic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008

Par

Jean-Marc BOULANGER
Inspecteur général des Affaires sociales.

Avril 2008

SOMMAIRE

QUELQUES REFLEXIONS PREALABLES	4
1- Les objectifs politiques dans lesquels s’inscrit la création du nouvel opérateur public.....	5
2- Les conséquences qui en résultent pour le nouvel opérateur public	6
3- Les enseignements tirés des expériences étrangères.....	7
PROPOSITIONS POUR LA CONSTRUCTION DES AXES STRATEGIQUES DE LA CONVENTION TRIPARTITE.....	11
AXE 1 - Aider les personnes à la recherche d’un emploi à trouver le plus rapidement possible un emploi correspondant à leurs attentes et à leurs possibilités compte tenu du marché.	12
a) <i>Il convient que les objectifs assignés au nouvel opérateur soient très clairement définis.</i>	12
b) <i>L’atteinte de l’objectif politique pourrait se mesurer par l’évolution de trois indicateurs :</i>	12
c) <i>L’offre de service du nouvel opérateur en direction des personnes à la recherche d’un emploi pourrait être fondée sur les principes suivants :</i>	13
▶ Structurer et consolider la prise en charge initiale	13
▶ Conduire une démarche d’accès à l’emploi fortement rythmée et interactive.....	13
▶ Distinguer les deux niveaux de service susceptibles d’être apportés au candidat à l’emploi.	14
d) <i>La question classique des publics prioritaires mérite un examen particulier.</i>	15
e) <i>Etablir le rapport entre le nouvel opérateur et les publics présentant une problématique spécifique d’insertion sociale.</i>	16
f) <i>La recherche active d’emploi est la contrepartie de l’indemnisation et du service rendu par l’opérateur.</i>	17
AXE 2 - Aider les entreprises à trouver les collaborateurs dont elles ont besoin pour assurer leur développement et ainsi concourir à la richesse collective.	18
a) <i>Les objectifs qui devraient être poursuivis par le nouvel opérateur dans sa relation avec les entreprises.</i>	18
b) <i>L’atteinte de l’objectif central donné à l’opérateur pourrait se mesurer par l’évolution de trois indicateurs.</i>	18
c) <i>Définir l’offre de service du nouvel opérateur en direction des entreprises.</i>	19
▶ Comment se pose la question ?	19
▶ Proposer une offre de service aux entreprises clairement définie, associée à une garantie de qualité.	19
▶ Faire de l’intermédiation active le pivot de l’offre de service.	20
▶ Maintenir une offre de libre accès au marché de l’emploi.	22
▶ Garder la possibilité d’un accompagnement poussé de l’entreprise dans la préparation du recrutement. ...	22
▶ Des conditions d’organisation qui assurent la crédibilité de l’opérateur auprès des entreprises.	22
AXE 3 – Aider les actifs désirant progresser vers un meilleur emploi à mener à bien un projet réaliste.	24
a) <i>Les objectifs qui pourraient être immédiatement poursuivis par le nouvel opérateur.</i>	24
▶ Les actifs demandeurs d’emploi	24
▶ Les jeunes dépourvus de qualification.	25
▶ Les bénéficiaires de contrats aidés du secteur non marchand.	25

b) A moyen terme des expérimentations pourraient être conduites sur deux autres catégories d'actifs occupés.	26
c) Les trois indicateurs qui permettront de suivre la réalisation de ces objectifs.....	27
d) La nouvelle institution doit assurer sa place dans le nouveau dispositif de formation.	27

AXE 4- Conduire le changement en partant des acquis, en améliorant l'efficacité globale et en ouvrant de visibles opportunités aux personnels concernés.	29
---	----

4.1	<i>Déconcentrer et travailler dans son territoire.</i>	29
	▶ Travailler dans son territoire.....	30
	▶ Déconcentrer.....	31
4.2	<i>Faire et faire faire.</i>	31
	▶ Le recours aux opérateurs privés de placement doit désormais s'inscrire durablement dans le système d'accompagnement personnalisé piloté par le nouvel opérateur.....	32
	▶ Le recours aux co-traitants – missions locales, Cap Emploi, APEC - vise le même objet.	32
	▶ Adapter le dispositif au nombre de personnes à prendre en charge.....	33
4.3	<i>Adapter les métiers, les organisations.</i>	33
	▶ Identifier les fonctions à remplir.....	34
	▶ Concevoir l'organisation en fonction du temps nécessaire à l'exercice des fonctions clefs.....	34
	▶ Organiser la transition.....	36
4.4	<i>Redessiner le réseau.</i>	37
	▶ Les unités territoriales de base.....	37
	▶ Quelques fonctions spécifiques.....	38
4.5	<i>Simplifier la gamme des prestations.</i>	38
	▶ Les aides financières aux personnes et aux entreprises.....	38
	▶ Les prestations directement complémentaires ou alternatives de l'intervention de l'opérateur.....	40
	▶ Disposer d'une souplesse dans les aides dispensées.	40
4.6	<i>Evaluer pour piloter la transition.</i>	41
	▶ Ouvrir largement les sources d'information.....	41
	▶ Articuler un solide dispositif d'évaluation au pilotage stratégique de l'institution.	41
	▶ Adopter une approche dynamique du suivi de la mise en œuvre de la première convention tripartite.....	41

FICHES COMPLEMENTAIRES.....	43
-----------------------------	----

QUELQUES REFLEXIONS PREALABLES

1- Les objectifs politiques dans lesquels s'inscrit la création du nouvel opérateur public

- [1] La création du nouvel opérateur public résultant de la fusion de l'ANPE et du réseau des ASSEDIC s'inscrit dans un objectif politique global qui est celui de la construction d'une société de l'emploi par opposition à la société du chômage dans laquelle nous vivons depuis plus de trente ans, qui a marqué à la fois les comportements individuels et les politiques définies aussi bien par les pouvoirs publics centraux et locaux que par les partenaires sociaux dont la préoccupation centrale était la lutte contre le chômage.
- [2] Il s'agit désormais d'agir globalement pour l'emploi en vue de permettre au plus grand nombre possible de personnes de participer à la création de biens et de services et de développer ainsi la richesse nationale et le bien-être collectif.
- [3] L'idée directrice est donc de raisonner en termes de taux d'emploi, de considérer chaque personne active, ayant ou non un emploi, comme une ressource et jamais comme un fardeau, qu'il faut encourager à travailler et jamais à se retirer du marché du travail, à qui il faut permettre d'exploiter toutes ses capacités.
- [4] Cet objectif d'ambition et de conquête conduit l'ensemble des actifs à devoir envisager une plus grande mobilité professionnelle. Il se traduit par une plus forte activité du marché du travail résultant d'un mouvement général de progrès créateur d'activités nouvelles et destructeur d'activités obsolètes. A court terme il peut aussi inquiéter en suscitant un sentiment d'incertitude dans l'esprit de ceux dont l'entreprise évolue, dont l'emploi se transforme, dont l'activité change.
- [5] La société de l'emploi est nécessairement une société en mouvement qui peut heurter le besoin immédiat de sécurité ressenti par chaque individu.
- [6] Il s'agit donc, dans un monde du travail fluide et évolutif, producteur d'une plus grande richesse collective, d'apporter à chaque personne des sécurités personnelles suffisantes pour lui permettre de conduire son propre parcours sans risques majeurs. Ces sécurités résultent du développement des compétences qui donnent à chacun une valeur spécifique sur le marché du travail, des dispositifs d'assurance et de solidarité qui couvrent le risque de l'absence momentanée de revenu du travail, et aussi des règles collectives, conventionnelles ou législatives, protectrices du travail. Ces sécurités personnelles seront d'autant plus solides qu'elles s'inscriront dans un contexte général de développement de l'emploi qui offre des opportunités et renverse le rapport de négociation en faveur de toute personne qui apporte son travail. La réunion des deux leviers de l'indemnisation et de l'intermédiation sur le marché de l'emploi en une même main doit donner corps à la volonté de donner toute sa puissance à la stratégie de sécurité des parcours dans un marché de l'emploi souple et dynamique.
- [7] Pour créer ce cadre de confiance collective au service d'une dynamique de l'activité économique et de l'emploi, la performance du système d'intermédiation sur le marché de l'emploi constitue un enjeu évidemment décisif puisque c'est ce système qui doit à la fois fluidifier les transitions professionnelles et faciliter le premier accès à l'emploi ou le retour à l'emploi après un temps de rupture voulue ou subie.
- [8] C'est toute la raison d'être de la fusion des réseaux des ASSEDIC et de l'ANPE, c'est le sens même de la fondation du nouvel opérateur public qui trouve ainsi sa place dans le cadre d'ensemble du cycle des négociations ouvert avec l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail qui se prolongera avec les discussions à venir sur l'assurance chômage et sur la formation professionnelle.

2- Les conséquences qui en résultent pour le nouvel opérateur public

[9] **a) Le rôle de l'opérateur** est de permettre à qui s'adresse à lui de trouver un emploi (personnes à la recherche d'un emploi) ou de trouver un collaborateur répondant à ses besoins (entreprise proposant un emploi). Cette fonction a un triple caractère :

- mission de service par le fait qu'elle répond au besoin de personnes physiques et morales qui ont besoin de trouver l'appui d'un professionnel pour effectuer une tâche de prospection et d'appariement ;
- mission de service public parce qu'elle répond à un besoin collectif d'intérêt national non directement solvable ;
- mission d'intérêt à la fois économique et social : économique parce que, en permettant ou en accélérant la mise en relation de l'entreprise et de son collaborateur, l'opérateur contribue à la création de richesses et par conséquent au développement de l'emploi ; social parce qu'il répond aux besoins de personnes, souvent en difficulté, qui pourront grâce à lui réaliser leur projet professionnel et améliorer ainsi leur situation personnelle.

[10] Aussi, pour pouvoir assumer pleinement la tâche qui est attendue de lui, le nouvel opérateur devra-t-il être capable d'accomplir trois fonctions différentes :

- aider l'entreprise à trouver le collaborateur qui lui fait défaut ;
- aider toute personne à la recherche d'un emploi à trouver cet emploi ;
- à terme, aider toute personne en activité souhaitant une évolution professionnelle à mener à bien un projet professionnel durable.

b) L'intervention de l'opérateur chargé de l'intermédiation sur le marché de l'emploi s'inscrit dans deux temps différents qui en déterminent la nature et l'intensité :

- le temps court de la mise à l'emploi dans lequel il est l'acteur central aux côtés de la personne et de l'entreprise et dans lequel il assume une responsabilité directe ;
- le temps long qui appartient à la personne ou à l'entreprise. C'est le temps de l'anticipation et de la GPEC pour l'entreprise, le temps du projet et du parcours professionnel de moyen terme pour le salarié. Ce temps se structure en étapes selon un parcours modulable et évolutif. L'opérateur public intervient comme un acteur dans un projet dont il n'a pas la maîtrise mais dans la réalisation duquel il apporte, avec d'autres, sa compétence et son savoir-faire.

c) L'opérateur agit au sein d'un territoire.

[11] La nature même de la mission confiée à l'opérateur le place au sein d'un faisceau d'interventions dont la combinaison peut être nécessaire, ou simplement utile, pour assurer le succès de cette mission. L'opérateur doit donc insérer son action dans une dynamique locale en ayant les idées claires sur :

- ce qui relève d'abord de sa responsabilité propre pour laquelle des concours extérieurs peuvent lui être utiles ;
- ce à quoi il peut apporter une contribution utile sans que la responsabilité première lui en incombe ;
- ce qui ne relève pas de son métier.

[12] **d) Les personnes aujourd'hui éloignées de l'emploi constituent une ressource indispensable à l'économie et à la société.** Il ne peut donc être question de se satisfaire de leur exclusion du marché du travail. De ce fait une alliance structurée doit être nouée entre les opérateurs du travail social et le nouvel opérateur public.

e) La création du nouvel opérateur va bien au-delà d'une « simple » opération technique de fusion. Elle doit s'accompagner d'un saut qualitatif significatif dans le service rendu à ses clients. Il convient donc de désigner la cible à atteindre et de déterminer les étapes de réalisation de cet objectif en identifiant les domaines dans lesquels les résultats sont le plus immédiatement nécessaires en partant des acquis des deux réseaux actuels et des progrès réalisés au cours des années passées.

3- Les enseignements tirés des expériences étrangères.

[13] Il est possible de tirer des enseignements des expérimentations à l'œuvre dans plusieurs pays étrangers et des évaluations qui y ont été conduites, par delà les différences d'institutions, d'organisation et de fonctionnement des marchés du travail.

a) Les enseignements principaux.

[14] **Les chances de retrouver un emploi s'amenuisent avec le temps.** Cette constatation conduit globalement les services publics de l'emploi :

- d'une part à distinguer parmi les demandeurs d'emploi ceux qui ont un risque élevé de demeurer longtemps au chômage, pour surmonter les obstacles qu'ils rencontrent en concentrant les moyens en leur faveur et en effectuant un suivi rapproché. Ce repérage est parfois opéré par un outil de prévision du risque, parfois après la confrontation directe au marché du travail pendant un certain nombre de semaines ou de mois ;
- d'autre part à considérer que la formation ne constitue pas une réponse de première intention au problème du chômage, même si elle aide sur le long terme à en réduire la récurrence. Ainsi, l'agence nationale de placement suédoise (AMS) a conclu que les programmes de formation n'ont pas de résultats directs en termes d'emploi, l'Allemagne, pour sa part indique que les formations ne sont profitables qu'à long terme.

[15] **L'engagement du demandeur d'emploi est toujours requis, et a pour contrepartie l'indemnisation et un niveau de service.** L'engagement du demandeur d'emploi porte généralement sur trois objets : la recherche active de travail et/ou le suivi de certains dispositifs et/ou la nature de l'offre valable ou valide d'emploi que le demandeur d'emploi est tenu d'accepter. Un contrat formalisé est signé dans la plupart des pays (« *compromiso de actividad* » en Espagne, « *jobseeker's agreement* » en Grande-Bretagne). Dans nombre de pays, l'indemnisation est explicitement présentée comme la rémunération du travail de recherche d'emploi : le « *jobseeker's agreement* » britannique ne contient aucun engagement du service public de l'emploi autre que l'indemnisation. Ailleurs, des engagements relatifs à l'offre de service offerte en fonction des besoins (prestations et/ou accompagnement) sont présentés.

[16] **Le métier du service public de l'emploi va au-delà du seul affichage du face à face des offres et des demandes, dans le seul but de fluidifier le marché du travail** : il doit permettre le retour à l'emploi des personnes les plus marginalisées du monde du travail. Cette pratique conduit à des rapprochements de plus en plus forts avec les services sociaux. Ces rapprochements peuvent se concrétiser par un partenariat fort contractualisé et systématique comme en Finlande, notamment, ou par l'intégration pure et simple des services. En Allemagne, le service public de l'emploi a fusionné avec une partie des services de l'aide sociale, en Nouvelle-Zélande, une nouvelle entité « *Work and Income* » réunit les services de placements et de prestations financières. En Angleterre, les « *jobcentres plus* » créés en 2001 résultent de la fusion avec les « *benefit agencies* », et sont compétents pour l'accompagnement et l'indemnisation de toutes les personnes sans emploi, qu'elles soient au chômage ou qu'elles bénéficient d'un revenu de solidarité du fait de leur inactivité (revenu d'invalidité – *Incapacity benefit* – ou soutien de revenu – *Income Support*).

b) L'offre de service au demandeur d'emploi.

[17] **L'accompagnement renforcé produit des effets, mais il n'est pleinement utilisé que pour certaines catégories de populations à risque de chômage de longue durée.** Selon le bilan des études statistiques réalisé par Denis Fougère¹, les programmes d'accompagnement individualisé des chômeurs sont plus efficaces que le seul renforcement des mécanismes de vérification de droits ou que des dispositifs tels que les bonus de retour à l'emploi. Les programmes d'accompagnement individualisé sont donc préférables : ils réduisent de façon significative la durée des épisodes de chômage indemnisé et permettent en outre aux bénéficiaires d'accéder à des revenus salariaux plus élevés. Telles sont les conclusions qu'on peut tirer des expériences conduites dans les années 1980 aux Etats-Unis, résultats confirmés par des évaluations plus récentes, notamment du programme Restart en Grande-Bretagne. Cette dernière expérience conclut notamment que le bénéfice d'une aide personnalisée se traduit par une baisse significative de la durée moyenne de chômage, une hausse du taux de sortie du chômage qui produit des effets relativement durables, ce qui confirme l'intérêt d'une aide personnalisée intervenant tôt dans la période de chômage. Partout, l'accompagnement renforcé ne s'adresse qu'à des publics choisis. Ces publics sont déterminés soit par la réglementation (en Italie, un décret ; en Slovaquie, une loi), soit à partir de territoires prioritaires et par constat de l'échec au retour à l'emploi après une certaine période (comme en Angleterre), soit par le profilage – élaboration d'un risque statistique partout complété par le jugement du conseiller – qui permet de déterminer des catégories éloignées de l'emploi.

[18] **Le contenu de l'offre de service privilégié, au moins dans un premier temps, les conseils, le suivi, les prestations légères.**

[19] En matière d'offre de service, la tendance suit les orientations du groupe de travail mis en place par la Commission européenne sur l'emploi qui invitait en 2003 à « *offrir des services personnalisés à tous les demandeurs d'emploi à un stade précoce* » et à préférer « *des actions sur mesure, plutôt que des actions de grande envergure* »²

[20] Est ainsi privilégiée une relation personnalisée avec des entretiens intensifs réguliers, couplés avec le contrôle. La durée moyenne des entretiens est de 30 à 40 minutes, et peut varier de 15 min en Slovaquie à 1 heure en Irlande. L'expression « *case manager* » apparaît ; elle désigne des conseillers ayant compétence sur le marché du travail, le dispositif de protection sociale, et parfois des connaissances de psychologie du demandeur d'emploi (on les nomme des « *coachs* » aux Pays-Bas, « *job facilitator* » en Irlande).

¹ Accompagnement des chômeurs et sanctions, leurs effets sur le retour à l'emploi, analyse annexée à « Plein Emploi », rapport de J. Pisani Ferry, conseil d'analyse économique, 2000.

² Rapport de la task-force pour l'emploi, à la Commission européenne, présidée par Wim Kok, novembre 2003.

[21] **Le contrôle de la recherche active d'emploi est intégré au suivi personnalisé.** Les obligations de recherche active sont parfois laissées à l'appréciation du conseiller en fonction des caractéristiques de l'emploi recherché, parfois exprimées de manière chiffrée (apporter la preuve de 10 démarches de recherche d'emploi toutes les deux semaines en Grande-Bretagne, de 4 démarches tous les mois aux Pays-Bas). La notion d'offre valable d'emploi est appréciée de manière à la fois diverse et restrictive en fonction d'ancienneté au chômage : en Suède, les critères d'offre valable d'emploi sont fixés en fonction des caractéristiques de son précédent emploi (niveau de qualification, de rémunération, éloignement professionnel). Si pendant les 100 premiers jours un chômeur peut refuser un emploi, il se voit ensuite appliquer ces critères. En Australie, l'offre valable d'emploi correspond à des critères similaires, et comprend les offres à temps partiel ou de travail temporaire pour des demandeurs d'emploi précédemment à temps plein. Depuis 1991, il peut être en outre demandé à un chômeur de longue durée d'accepter un emploi sans restriction d'ordre professionnel. Aux Pays-Bas, la définition de l'offre valable d'emploi, plus floue, dépend assez largement de l'appréciation du conseiller. Durant les 6 premiers mois au chômage le demandeur d'emploi peut toutefois refuser toute offre qu'il juge ne pas lui convenir.

[22] **Le service public de l'emploi se présente désormais comme un prestataire de service n'hésitant pas à user des techniques du marketing,** accueillant des « candidats à l'emploi » ou des « clients », et valorisant un message dynamisant, tel que, par exemple, « *nous avons cessé de faire des efforts sans succès* » en Allemagne. L'usage des nouvelles technologies s'amplifie, notamment à destination des jeunes et des cadres (téléphone gratuit et self service internet, relations par e-mail avec les conseillers personnels, offres diffusées par SMS, vidéoconférences pour des rencontres directes). L'attention portée au client nécessite une certaine déconcentration des moyens aux managers locaux afin de s'adapter à des besoins (des vélomoteurs et des téléphones portables sont parfois fournis en Espagne à certains demandeurs).

c) L'organisation du service public de l'emploi et le recours au secteur privé.

[23] **Il n'y a pas d'organisation interne des fonctions qui ait démontré une efficacité supérieure aux autres.** La tendance à la spécialisation des tâches semble plus poussée dans plusieurs pays européens qu'en France. En Allemagne, le placement des demandeurs d'emploi, le conseil professionnel et l'octroi de prestations financières qui relevaient autrefois de différents services ont été décloisonnés afin d'organiser le travail en équipe centrée autour du client. Chaque équipe est composée d'agents aux compétences variées, auquel est attribué un portefeuille de demandeurs d'emploi en fonction de leur profil ou de secteurs géographiques. Le client-chômeur dispose non d'un référent, mais d'une équipe référente. En Grande-Bretagne, un interlocuteur prodigue les conseils utiles et se charge par là même du contrôle de la recherche d'emploi. Des services spécialisés sont dédiés aux tâches complexes de versement d'allocations, de recouvrement des indus ; ces activités sont organisées soit au sein des unités polyvalentes locales, soit à distance (internet, services téléphoniques).

[24] **La mise en place de conseillers référents est partout un objectif.** Cet objectif n'est pas toujours réalisé, et lorsque c'est le cas, dans un deuxième temps, il a souvent conduit, à un renforcement du travail en équipe, afin de faciliter les échanges de bonnes pratiques et de trouver des aides appropriées.

[25] **Il n'existe pas de preuve générale que le secteur privé soit plus efficace que le secteur public, mais la concurrence du privé permet au service public de créer de nouveaux services, de modifier ses pratiques.** L'intervention des opérateurs privés de placement est de plus en plus utilisée pour dynamiser le système par des prestations longues d'accompagnement, et relativement coûteuses. Ce recours est généralisé aux Pays-Bas et en Australie (90% de l'offre de service est assurée par le secteur privé lucratif ou non aux Pays-Bas, 100% en Australie), plus limité mais en développement en Grande-Bretagne en Italie et en Allemagne. Le recours au secteur privé se caractérise partout par l'usage d'appels d'offres et un système de rémunération au résultat. Les modalités de rémunération au résultat pratiquées sont variables : ainsi aux Pays-Bas, la rémunération des opérateurs comporte une part fixe qui décroît en fonction de l'estimation de l'éloignement à l'emploi du demandeur. Pour des demandeurs récemment sortis de l'emploi et jugés employables, le principe « *no cure no pay* » (« pas de remèdes trouvés, pas de paiement versé ») s'applique, la rémunération de l'opérateur est alors exclusivement liée au résultat ; elle intervient deux mois après le placement, et un bonus est accordé si l'emploi est maintenu 6 mois après le placement. Pour les autres demandeurs d'emploi, jugés moyennement éloignés ou fortement éloignés de l'emploi, une part fixe non liée au placement est prépondérante. Un bonus peut être attribué pour des placements sur des contrats de longue durée ou à durée indéterminée, de même qu'une prime de rapidité de placement pour les demandeurs d'emploi ayant été placés avant un nombre de mois déterminé selon le profil du demandeur. Dans les pays où les demandeurs d'emploi peuvent choisir leurs prestataires, le conseiller du service public de l'emploi garde le contrôle du demandeur qu'il suit par des contacts allégés mais réguliers.

**PROPOSITIONS POUR LA CONSTRUCTION DES AXES
STRATEGIQUES DE LA CONVENTION TRIPARTITE**

AXE 1 - Aider les personnes à la recherche d'un emploi à trouver le plus rapidement possible un emploi correspondant à leurs attentes et à leurs possibilités compte tenu du marché.

[26] Cet axe est celui sur lequel les attentes immédiates sont les plus fortes. C'est donc celui où le saut qualitatif et les résultats obtenus doivent être les plus nets et les plus rapidement perceptibles afin de démontrer la réalité des progrès liés aux changements voulus par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. C'est également celui où les évolutions conceptuelles ont été les plus importantes au cours des dernières années, il convient donc de capitaliser sur les acquis de cette période ainsi que sur les leçons que l'on peut tirer des expériences étrangères pour franchir le pas attendu.

a) Il convient que les objectifs assignés au nouvel opérateur soient très clairement définis.

[27] Il est nécessaire en particulier que chaque agent et chaque chercheur d'emploi sache bien ce qui est attendu de lui.

- L'objectif prioritaire est l'emploi. L'entrée ou la reprise d'un emploi doit toujours être considérée comme la première étape utile d'un projet professionnel.
- Le candidat cherchant un emploi est le premier acteur de son accès à l'emploi. Sa relation avec le nouvel opérateur est celle d'un engagement réciproque de travail et de service fondé sur un objectif d'emploi identifié.
- Tout temps perdu dans le processus d'accès ou de retour à l'emploi est inévitablement destructeur. Il constitue une perte de chance pour le candidat et un gaspillage pour la collectivité aussi bien en termes de production de richesses que de consommation de ressources.

[28] Ces principes ont les conséquences concrètes suivantes :

- chaque personne à la recherche d'un emploi recourant aux services de l'opérateur public doit se consacrer à ce travail à plein temps et saisir toute opportunité correspondant à l'objectif défini avec le représentant de cet opérateur. La contrepartie de ce travail réel est double : le versement d'une éventuelle ressource d'assurance ou de solidarité et l'accès aux services gratuits de l'opérateur public ;
- tout agent ayant la charge d'aider un chercheur d'emploi doit l'aider à définir une cible professionnelle correspondant à ses vœux dans le cadre d'un projet cohérent, mais aussi à ses possibilités et aux réalités du marché de l'emploi dans le territoire où cette recherche s'inscrit. Il doit également lui apporter son appui pour mener à bien sa recherche dans les délais les plus brefs possibles et s'assurer qu'il conduit son travail de recherche dans des conditions susceptibles d'en assurer le succès.

b) L'atteinte de l'objectif politique pourrait se mesurer par l'évolution de trois indicateurs :

- La mesure de la durée d'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi des catégories 1 à 3 :
- ancienneté moyenne de l'inscription ;
- ancienneté moyenne de l'inscription à la date de reprise de l'emploi.

- L'évolution du nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) 1 à 3 inscrits depuis plus d'un an.

c) L'offre de service du nouvel opérateur en direction des personnes à la recherche d'un emploi pourrait être fondée sur les principes suivants :

- structurer et consolider la phase initiale de prise en charge de la personne en recherche d'emploi et d'appropriation par le chercheur d'emploi des moyens mis à sa disposition ;
- conduire une démarche d'accès à l'emploi fortement rythmée et interactive fondée sur un diagnostic partagé et un engagement réciproque, structurée en deux niveaux de service correspondant aux besoins de la personne.

► Structurer et consolider la prise en charge initiale

[29] Elle devrait comporter une indispensable étape d'inscription, de collecte des informations nécessaires à la détermination des droits éventuels à indemnisation, de recueil ou de consolidation des informations à caractère professionnel concernant la personne et ses attentes en matière de recherche d'emploi, de présentation des services que la personne est en droit d'attendre de l'opérateur et de l'engagement qui est attendu d'elle. Au terme de cette première rencontre le conseiller devrait pouvoir fournir une première évaluation des droits éventuels à une allocation, à défaut il indiquera le délai dans lequel cette information sera donnée.

[30] Elle devrait se poursuivre par une présentation concrète et une prise de contact en situation réelle des moyens et des outils mis à la disposition de la personne pour conduire sa recherche, elle devrait déboucher sur :

- la mise en place de l'espace emploi personnel de la personne dans les outils informatiques mis à sa disposition ;
- une première recherche d'offres d'emploi de façon à confronter les attentes de la personne aux réalités du marché et à s'assurer de sa maîtrise des outils techniques de recherche ;
- une prise de rendez vous avec un référent professionnel nommément identifié à partir de l'objectif professionnel pré-identifié à ce stade.

[31] Cette phase est décisive pour engager le candidat dans une démarche active, utilisant pleinement les possibilités offertes par le marché et les services proposés par l'opérateur.

► Conduire une démarche d'accès à l'emploi fortement rythmée et interactive.

[32] **Le parcours structuré vers l'emploi, conduit à partir du premier rendez vous professionnel, débute par la définition d'un objectif d'emploi assorti d'un plan d'action comportant un engagement réciproque du chercheur d'emploi et de l'opérateur.** L'ensemble est fondé sur un travail de diagnostic partagé, conduit avec le candidat par un conseiller qui devient dès lors son référent « de bout en bout ». Ce diagnostic initial est destiné à confirmer les compétences alléguées par le candidat au regard de l'emploi recherché, à identifier ses contraintes dans le choix d'un emploi, à apprécier sa capacité à conduire une recherche autonome et à faire valoir sa candidature aux yeux des employeurs potentiels. L'étape de diagnostic peut être accomplie en une seule rencontre, elle peut aussi supposer une phase technique visant à conforter l'appréciation sur les compétences professionnelles ou à acquérir les outils techniques de recherche d'emploi. Elle comporte une information explicite de la personne en recherche d'emploi sur les réalités locales du marché du travail et du secteur professionnel qui le concerne. Elle débouche sur une évaluation de la distance à l'emploi et sur la mise en œuvre d'un service dont l'intensité est adaptée aux besoins de la personne.

- L'objectif professionnel exprime la nature de l'emploi recherché et des conditions de cet emploi : localisation, horaire, durée, salaire. Il est défini au regard des attentes, des contraintes et des caractéristiques propres du candidat. Il tient compte des réalités du marché. Il doit pouvoir évoluer au cours de la recherche.
- L'évaluation de la distance à l'emploi porte sur la perspective qu'a le candidat de retrouver rapidement un emploi par lui-même au regard du risque de chômage de longue durée. C'est en fonction de cette appréciation que sera définie l'intensité du service apporté au candidat de façon à prévenir ce risque.
- L'engagement réciproque décrit, à partir de l'objectif professionnel convenu, le travail de recherche à accomplir par le candidat et la nature du service qui lui sera apporté par le référent et l'opérateur en général.
- Le plan d'action est la traduction opérationnelle de l'engagement réciproque.

► **Distinguer les deux niveaux de service susceptibles d'être apportés au candidat à l'emploi.**

[33] La détermination de la nature et de l'intensité du service à apporter au candidat à l'emploi résulte de l'appréciation portée sur sa « distance à l'emploi » au cours du diagnostic initial. Le point clef reste celui du retour rapide à l'emploi pour tous.

[34] L'expérience acquise depuis le PARE et la loi de cohésion sociale conduit à penser que deux niveaux de service devraient être offerts :

- l'accompagnement personnalisé qui pourrait concerner les candidats dont la distance à l'emploi est la plus grande, de sorte qu'ils vont être menacés d'un risque de chômage prolongé, l'objet même du service offert étant de surmonter ce risque et de permettre un retour « normal » à l'emploi ;
- l'appui personnalisé qui concernerait tous les autres candidats.

[35] Les deux niveaux de service devraient être fondés sur cinq principes communs qui sont :

- la personnalisation du service ;
- le démarrage immédiat du parcours assorti d'emblée du niveau de service adéquat ;

- des contacts fréquents entre le candidat et un référent unique destinés à stimuler la recherche d'emploi, à suivre et à diriger constamment la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'accès à l'emploi qui comporte des actions permanentes et des actions ponctuelles à réaliser d'une étape à l'autre ;
- le recours à une gamme de prestations et d'aides mobilisables à tout moment par le référent indépendamment de la situation du candidat en matière d'indemnisation ;
- la responsabilité du candidat dans la conduite de sa recherche et la prospection des offres.

[36] Le service de droit commun, l'appui personnalisé, devrait être fondé sur un cadencement des contacts à rythme soutenu débutant à l'issue de la phase de diagnostic et de définition de l'objectif d'emploi, les rendez-vous étant pris d'une rencontre à l'autre sur la base d'un objectif d'action identifié lors de chaque rencontre. Cette organisation implique une forte liaison chez l'opérateur entre les fonctions de prospection des offres et d'appui aux candidats à l'emploi

[37] La spécificité du service d'accompagnement personnalisé tiendrait à la fréquence et à l'intensité plus fortes des contacts ainsi qu'à la capacité de l'opérateur à conduire une prospection d'offres ciblées en fonction des profils individuels des personnes accompagnées en complément de la recherche conduite personnellement par le candidat. Le service se définirait par son objectif, l'accès à l'emploi, et non par le processus déployé, il impliquerait une organisation fondée sur une équipe dédiée assurant la prise en charge d'un « portefeuille » de candidats dont le poids serait adapté au travail à accomplir pour atteindre le but recherché (pour mémoire : les expériences actuellement conduites, avec succès, le sont sur la base d'un portefeuille de 40 à 60 demandeurs par conseiller).

[38] A tout moment il devrait être possible de modifier le diagnostic initial et notamment le niveau de service offert, en particulier si un risque de chômage de longue durée se révélait.

d) La question classique des publics prioritaires mérite un examen particulier.

[39] L'approche proposée ici étant centrée sur un service personnalisé, la mesure du besoin et de l'action à conduire dépend des caractéristiques propres de chaque personne et non d'une approche par catégorie de publics. Il s'agit donc d'une approche par profil individuel et non par cible collective, elle est donc difficilement compatible avec une organisation centrée sur une définition a priori des publics prioritaires. Elle ne s'oppose évidemment pas à un suivi statistique spécifique permettant de vérifier que la démarche engagée conduit bien à une prise en charge efficace de publics dont on connaît la fragilité, en particulier des seniors.

[40] Il paraît nécessaire cependant de réserver, dans le cadre de la démarche proposée ci-dessus, une attention particulière à deux situations spécifiques :

- les jeunes dépourvus de qualification : à la fois parce qu'ils éprouvent des difficultés particulières d'accès à l'emploi mais aussi parce qu'ils constituent une ressource de long terme et qu'il est socialement et économiquement dommageable de ne pas leur permettre de donner le maximum de leurs possibilités dans le match de leur vie (leur parcours professionnel) et dans l'équipe de leur pays (le marché de l'emploi) ;
- les personnes alternant régulièrement périodes d'emploi et de non emploi.

[41] Ces situations feront l'objet d'une attention spécifique dans le cadre de l'axe 3 relatif à l'appui à apporter aux actifs tout au long de leur vie professionnelle. Il va de soi qu'elles doivent conduire à une définition spécifique des objectifs professionnels de ces personnes et de la relation à engager avec elles.

[42] Les chômeurs de longue durée enfin appellent une intervention toute particulière puisque l'objectif de fond de l'action proposée consiste à favoriser un accès rapide à l'emploi dont le chômage de longue durée traduit précisément l'échec. La réponse à cette question ne s'exprime pas en termes de public prioritaire mais d'adaptation du niveau de service par l'engagement d'un processus d'accompagnement permettant d'éviter ou d'atténuer le chômage de longue durée. Lorsque le chômage se prolonge il convient alors de mobiliser tous les moyens pour engager une forme d'accès à l'emploi éventuellement adapté, tel que l'insertion par l'activité économique ou les contrats aidés du secteur marchand utilisés comme des modules de préparation à l'emploi ordinaire. Ce point sera également abordé dans le cadre de l'axe 3.

e) Etablir le rapport entre le nouvel opérateur et les publics présentant une problématique spécifique d'insertion sociale.

[43] Cette question est d'emblée posée sous un angle strictement social (« il ne faut laisser personne sur le bord du chemin »), il est certain cependant que l'approche proposée ici, qui est celle de la valorisation optimale des ressources disponibles dans une société de l'emploi, conduit à orienter progressivement dans une dynamique de recherche d'emploi un grand nombre de personnes qu'une politique pilotée par le taux de chômage aurait pu conduire à pousser au retrait du marché du travail.

[44] Pour autant il serait vain de nier que certaines personnes privées d'emploi peuvent n'être pas instantanément accueillies par un employeur ayant à faire face aux impératifs courants de productivité et de qualité. Il est donc vrai que certaines personnes ont à accomplir un certain chemin correspondant à des préalables de nature sociale ou sanitaire avant de pouvoir se considérer comme prêtes à entrer dans l'emploi. Ce chemin doit pouvoir être accompli préalablement, ou parfois parallèlement, à l'engagement du processus d'accompagnement vers l'emploi.

[45] Cette problématique spécifique concernera particulièrement un grand nombre de bénéficiaires du RMI, mais aussi d'autres personnes. Il est certain qu'elle revêtira une grande importance pour le succès de la mise en œuvre de l'ambitieuse politique du RSA dont l'objet est précisément d'amener à l'emploi les bénéficiaires des minima sociaux.

[46] Les deux écueils à éviter sont ici de laisser ces publics à la charge des seuls travailleurs sociaux ou, à l'inverse, de disperser les moyens de l'opérateur vers des publics pour lesquels il n'a pas les savoirs faire et les outils nécessaires, son effort étant ainsi voué à l'échec.

[47] Le point clef est donc d'associer le travail social et le travail d'intermédiation dans un duo organisé. Le principe doit consister à instituer un dialogue régulier sur le modèle d'une revue systématique de cas telle que l'on pourrait la pratiquer dans le milieu hospitalier pour décider, entre soignants, du traitement et de la prise en charge à assurer. Il faut pour cela :

- déterminer quel est le lieu pivot de la prise en charge initiale, s'agissant de bénéficiaires du RMI il ne peut raisonnablement se situer que parmi les équipes sociales du département, en lien étroit avec le tissu associatif de terrain ;
- instituer un tour de table régulier pour assurer une revue mensuelle des cas afin de déterminer le moment où chacun peut utilement intervenir, isolément ou en complément de l'intervention de l'autre.

[48] L'intervention du nouvel opérateur resterait ainsi conforme aux objectifs généraux de son action au terme d'un dialogue préalable avec les professionnels sociaux compétents.

[49] Pendant la phase de transition couverte par la première convention tripartite la mise en chantier du processus de basculement de certains bénéficiaires du RMI vers la recherche d'emploi devra être organisée de façon progressive de façon à assurer une prise en charge effective des personnes concernées.

f) La recherche active d'emploi est la contrepartie de l'indemnisation et du service rendu par l'opérateur

[50] Le service aux personnes à la recherche d'un emploi devrait, on l'a vu, résulter d'un engagement réciproque. Il convient de rappeler que le travail n'est pas obligatoire et que l'on ne peut contraindre quiconque à chercher effectivement un emploi. C'est pourquoi il est nécessaire de formaliser explicitement cet engagement réciproque qui fonde l'intervention de l'opérateur. Il convient, tout également, de rappeler que l'absence de démarche active d'emploi conduit à deux conséquences :

- la perte du droit à l'indemnisation ;
- la radiation de la liste des demandeurs qui matérialise en fait la liste des candidats à l'emploi, « clients » de l'opérateur et du service qu'il rend.

[51] Il en résulte que l'exercice de la fonction de référent implique la capacité de rompre l'engagement de service lorsque l'engagement de recherche n'est pas tenu et que, de ce fait, les moyens de la recherche d'emploi, contreparties de cette recherche, sont détournés de leur objectif. Le référent est donc, à titre subsidiaire, investi de la responsabilité du contrôle de la recherche active d'emploi dans un cadre global impliquant des possibilités de recours et de médiation (voir axe 4) mais qui repose au premier degré sur une responsabilité assumée de bout en bout jusqu'au contrôle.

[52] S'agissant du RMI-RSA, il appartient au référent désigné par le département de déterminer les conséquences à tirer de l'éventuelle attitude d'abstention d'un allocataire au terme du dialogue de suivi évoqué plus haut.

Axe 1- Le saut qualitatif

Une relation personnalisée, fondée sur la connaissance de la personne à la recherche d'un emploi et des besoins des entreprises.

Un diagnostic professionnel approfondi pour définir l'objectif d'emploi.

D'emblée, des contacts réguliers avec le chercheur d'emploi s'appuyant sur un engagement mutuel en vue d'un retour rapide à l'emploi.

Pour les personnes qui en ont besoin, un accompagnement personnalisé et intensif avec une prospection d'offres à partir des profils des demandeurs d'emploi.

AXE 2 - Aider les entreprises à trouver les collaborateurs dont elles ont besoin pour assurer leur développement et ainsi concourir à la richesse collective.

- [53] Elargir la palette des entreprises clientes de l'opérateur public, détecter, collecter le plus grand nombre d'offres d'emploi possible et les satisfaire en mettant en relation un employeur et un candidat à l'emploi constitue l'objet même du métier d'intermédiation dévolu au nouvel opérateur institué par la loi. Cette mission a été fortement affirmée et structurée depuis une quinzaine d'années au sein de l'ANPE à partir de cette idée simple, mais très forte, que l'on ne peut prétendre faciliter le retour à l'emploi de personnes qui en sont privées si l'on n'a pas simultanément un nombre significatif d'emplois à leur proposer.
- [54] C'est la même conviction qui anime les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic dans leur souci d'identifier les gisements d'emplois non pourvus ou en gestation, les métiers en tension, à l'occasion de la réalisation de l'enquête annuelle sur les besoins en main d'œuvre (BMO) qui est devenue au fil des ans un outil puissant de compréhension des besoins et d'orientation de l'action de prospection.
- [55] Au-delà de ces préoccupations désormais classiques inspirées du souci de rechercher l'offre d'emploi pour répondre à la demande, la stratégie pour la construction d'une société de l'emploi fait de la détection et de la satisfaction des offres un objectif économique à part entière pour la création de richesses et le développement d'un cycle vertueux favorable à l'emploi.

a) Les objectifs qui devraient être poursuivis par le nouvel opérateur dans sa relation avec les entreprises.

- [56] Ces objectifs sont simples comme la mission elle-même, la complexité, réelle, du travail à accomplir résulte des exigences particulières de mise en œuvre de l'action propre à permettre d'atteindre ces objectifs.

► La première préoccupation du nouvel opérateur doit être de recueillir le plus grand nombre possible d'offres d'emploi, et notamment d'offres durables, de façon à disposer d'un volume et d'une palette de propositions pour nourrir effectivement le travail d'appui et d'accompagnement vers l'emploi des candidats-clients du nouvel opérateur.

► Le deuxième objectif, indissociable du précédent, doit être de permettre aux entreprises de trouver les collaborateurs qu'elles recherchent, notamment lorsque l'emploi à pourvoir relève de métiers dans lesquels existent des tensions qui font obstacle au recrutement.

Ces deux objectifs de fond impliquent que le nouvel opérateur soit rapidement perçu par les employeurs comme un acteur efficace auquel elles gagneront à s'adresser pour réaliser les recrutements qui leur sont nécessaires.

► Aussi le troisième objectif du nouvel opérateur pourrait-il être un objectif d'image qui traduise la reconnaissance de sa compétence professionnelle et conforte sa légitimité à agir dans le champ du service aux entreprises : devenir l'opérateur préféré des entreprises sur le marché de l'emploi.

b) L'atteinte de l'objectif central donné à l'opérateur pourrait se mesurer par l'évolution de trois indicateurs.

- Evolution du nombre d'offres d'emploi recueillies et du nombre d'offres correspondant à des emplois durables (CDI ou CDD de 6 mois au moins) ainsi que de la part de l'offre enregistrée par rapport au volume des déclarations uniques d'embauche.

- Evolution du taux de satisfaction des offres d'emploi et du taux de satisfaction des offres par une mise en relation positive dont la traçabilité est assurée.
- Evolution de l'appréciation des entreprises mesurée à partir d'une enquête annuelle de satisfaction sur le service rendu par le nouvel opérateur.

c) Définir l'offre de service du nouvel opérateur en direction des entreprises.

[57] L'offre de service aux entreprises est aujourd'hui conceptuellement moins bien définie que l'offre aux personnes à la recherche d'un emploi. Ceci tient au fait que la collecte de l'offre est, comme il a été dit plus haut, historiquement liée à la mission de lutte contre le chômage dévolue au service public de l'emploi. Elle en est en quelque sorte une conséquence sinon un « sous-produit ». Cette fonction reste indispensable mais le passage à la perspective politique de la société de l'emploi implique un saut qualitatif dans la définition de la mission dévolue à l'opérateur public, dans la structuration de son offre et sans son organisation interne (sur ce point, voir axe 4)

► Comment se pose la question ?

[58] L'acte clef autour duquel s'ordonne l'intervention qu'il convient de définir est celle du recrutement par un employeur, privé ou public, appartenant ou non au secteur marchand. Le cas type est cependant celui du recrutement opéré par un employeur du secteur marchand. La cible centrale est donc celle-là.

[59] Le travail à accomplir s'ordonne nécessairement en trois temps :

- avant le recrutement : il faut à la fois détecter le besoin de l'entreprise cliente et préparer le candidat ;
- au moment du recrutement : il faut assurer l'intermédiation et « placer » le candidat auprès de l'entreprise cliente ;
- après le recrutement : il faut s'assurer que le recrutement tient dans la durée à la fois du point de vue de la satisfaction de l'employeur (la mission économique de l'opérateur est alors remplie et il peut espérer conserver la clientèle de l'entreprise), et de la durabilité de l'emploi acquis par le candidat.

► Proposer une offre de service aux entreprises clairement définie, associée à une garantie de qualité.

[60] La relation entre l'opérateur et l'entreprise n'est fondée sur aucune obligation, elle résulte du libre choix de l'employeur. La qualité du service rendu, jointe aux atouts évidents de la gratuité, de l'importance du vivier tenu à jour par l'opérateur et de l'étendue de son réseau, sera décisive pour permettre à l'opérateur d'élargir sa clientèle d'entreprises proposant des emplois aux dimensions des besoins des personnes qui lui font confiance pour les aider à trouver un emploi. Il paraît cependant indispensable que la relation particulière de chaque entreprise qui souhaite recourir aux services de l'opérateur dans le cadre de son offre de service aux entreprises soit assortie d'un engagement portant particulièrement sur les points suivants:

- aide à la définition de l'emploi à pourvoir et de ses caractéristiques en des termes clairs pour les deux parties. Le recours à un référentiel commun centré sur l'objectif d'identification des compétences clefs et conçu comme un outil favorisant l'identification des passerelles de mobilité est évidemment nécessaire à cet égard ;

- détermination simple et précise des modalités de la mise en relation, y compris sur le nombre de candidats à présenter et la dimension temporelle (délai de réponse, urgence de l'offre). Il est clair à cet égard que la mise en relation assurée par l'opérateur de candidats dont le profil est qualifié par lui doit constituer le modèle de principe de préférence à la diffusion d'offres nominatives puisque c'est elle seule qui permet à l'intermédiation active de se réaliser ;
- définition du suivi dans l'emploi après recrutement. Ce suivi vise non seulement à garantir que le recrutement satisfait les besoins de l'employeur, pour éventuellement envisager des actions correctrices, mais aussi à fidéliser l'entreprise en établissant une relation privilégiée avec celle-ci de façon à anticiper au mieux d'éventuels besoins futurs.

[61] Les engagements de l'opérateur vis-à-vis des entreprises, exprimés en termes de garantie de qualité de service, doivent s'organiser autour d'une offre clairement définie, normée à travers le réseau et aisément assimilable par les clients. La construction de cette offre doit permettre, par la suite, de développer une approche commerciale à même de fidéliser les entreprises déjà clientes et démarcher de nouvelles entreprises souhaitant procéder à des recrutements.

[62] L'apport de l'entreprise, en contrepartie de l'engagement de l'opérateur, est double : outre le dépôt de son offre d'emploi, elle doit aussi faire retour sur la suite donnée aux candidatures qui lui seront présentées. Ce dernier point est capital en effet pour assurer la traçabilité de la suite donnée aux mises en relation, afin non seulement d'évaluer l'efficacité du service rendu mais aussi pour assurer une amélioration continue de cette efficacité et asseoir ainsi la pérennité d'un service public de qualité.

[63] A ce stade, et au moins pour la période de mise en place et de montée en charge de la nouvelle institution couverte par la première convention pluriannuelle, il paraît sage de considérer que toutes ses interventions en direction des entreprises doivent être réalisées à titre gratuit.

► Faire de l'intermédiation active le pivot de l'offre de service.

[64] L'offre aux entreprises ne peut, à l'évidence, être monolithique mais doit se décliner en fonction de la profondeur de l'intervention possible de l'opérateur au regard de l'acte de recrutement :

- simple mise en présence par affichage parallèle de l'offre et de la demande d'emploi ;
- rapprochement de l'offre et de la demande par la négociation avec les deux parties et par la mise en œuvre d'actions susceptibles de faire les évoluer, en particulier par la formation, en ce qui concerne le capital de compétences du candidat ;
- recrutement directement réalisé par l'opérateur pour le compte de l'entreprise.

[65] Ces trois niveaux sont à rapprocher de ceux qui sont aujourd'hui exprimés par l'ANPE lorsqu'elle présente son offre de service aux entreprises : libre accès, appui-conseil et assistance ingénierie.

[66] On voit immédiatement que l'assistance ingénierie ne saurait aller jusqu'au recrutement pour le compte de l'entreprise. Si l'on compare d'ailleurs cette fonction à celle qui est assumée par les entreprises exerçant un métier proche, et potentiellement concurrent, de l'opérateur, on relève que là même où la fonction de service va jusqu'au recrutement direct par une entreprise de service assurant la fonction d'employeur à la place de l'utilisateur (entreprises de travail temporaire, associations intermédiaires, groupements d'employeurs), le choix de la personne employée est de fait exercée par l'utilisateur du simple fait que la durée ou le renouvellement du contrat de service qui lie les deux entreprises dépendra de la satisfaction de l'entreprise cliente au regard du travail exécuté par le salarié sous son autorité fonctionnelle directe.

- [67] Il est donc vain d'imaginer que l'opérateur public, dont le métier va moins loin que celui d'une entreprise de travail temporaire (ETT) dans la suite contractuelle de l'acte de recrutement, pourrait aller jusqu'au choix effectif du candidat à recruter.
- [68] Il s'ensuit que la tâche de l'opérateur se déroule pour l'essentiel en amont et au moment du recrutement et qu'elle vise à mettre l'entreprise cliente à même de rencontrer, parmi les candidats disponibles, la personne qui répond à son besoin.
- [69] L'intervention en aval du recrutement sera pour l'essentiel limitée à un suivi de l'action conduite en amont de façon à répondre aux deux questions suivantes :
- le candidat recruté par l'entreprise est-il demeuré dans l'emploi ?
 - l'entreprise est-elle satisfaite du service qui lui a été rendu à cette occasion ?
- [70] L'intervention active de l'opérateur lors du recrutement est toujours de l'ordre de l'appui, l'appréciation sur l'intensité du service à fournir relève du calcul du coût de l'investissement consenti au regard du bénéfice qui en est attendu du double point de vue :
- de la possibilité de permettre l'accès à l'emploi de publics en difficulté (candidats bénéficiaires de l'accompagnement personnalisé) ;
 - de l'image de l'opérateur et du bénéfice qu'il peut en tirer pour conforter sa position dans l'exercice de sa mission de service public.
- [71] Le souci de rendre un service effectif répondant à une ambition forte mais accessible à l'opérateur public conduit à organiser son offre de service aux entreprises autour du pivot de l'intermédiation active, qui apporte une réelle valeur ajoutée par rapport au seul libre jeu du marché (simple collecte parallèle et transparente des offres et des demandes d'emploi) tout en ne s'aventurant pas sur le terrain de la substitution des rôles ou d'un investissement d'intermédiation d'un coût tel qu'elle ne pourrait se concevoir que dans le cadre d'une relation à titre onéreux.
- [72] L'intermédiation active porte sur la collecte de l'offre d'emploi, sur la mise en évidence d'une offre de travail correspondante. Elle implique la capacité à réaliser, lorsque c'est nécessaire, des actions visant à réduire l'écart entre les exigences de l'offres et le profil du candidat mais aussi à passer, et à tenir, un engagement de service avec l'entreprise concernée fondé sur la connaissance et l'acceptation par l'entreprise des conditions de ce service. L'intermédiation active se traduit concrètement ainsi :
- [73] - **collecter les offres d'emploi** : il s'agit bien sûr de la collecte matérielle de l'offre, mais aussi de fournir un appui à sa formulation en termes de compétences (savoir, savoir-faire, savoir-être). Il s'agit aussi de pouvoir distinguer ce qui dans les compétences attendues est essentiel de ce qui est accessoire. Il s'agit enfin de pouvoir mener un travail de discussion avec l'employeur pour, le cas échéant, l'amener à évoluer dans la définition de ses attentes afin de tenir compte des réalités du marché de l'offre de travail ;
- [74] - **mettre en contact avec l'entreprise des personnes dont les attentes et les compétences répondent à ses besoins** : il faut pour cela connaître le profil des chercheurs d'emploi disponibles et être capable de les qualifier c'est-à-dire d'en débattre de façon argumentée avec l'entreprise en appui éventuel de la démarche directe que ces personnes accompliront en direction de cette entreprise. Cette capacité ne vise pas à substituer l'appréciation du conseiller à celle de l'employeur dans le choix de la personne à recruter mais à conforter le demandeur en l'engageant dans des mises en relation solidement fondées et raisonnées même lorsqu'il existe un écart, raisonnable et identifié, entre le profil recherché et la candidature. La question du nombre de candidats à présenter est essentielle. On voit bien en effet que la présentation d'un grand nombre de candidats revient à renoncer à l'ambition d'un service de qualification des profils au regard des offres. Il ne constitue pas non plus un avantage pour les candidats dans la mesure où il encourage implicitement l'opérateur à une gestion de masse au détriment de l'objectif de personnalisation de la relation avec les personnes recherchant un emploi ;

[75] - **monter des actions permettant au candidat d'accéder à un emploi** : le travail d'intermédiation peut conduire à la mise en place d'actions, de formation en particulier, visant à réduire l'écart constaté entre les exigences du poste (éventuellement renégociée en fonction des besoins objectifs) et les compétences du candidat. L'apport de l'opérateur est double en la matière : il s'agit de mettre au point le cahier des charges de l'action à réaliser à partir de sa connaissance du poste et du candidat et de réaliser le travail d'ingénierie technique et administrative nécessaire au montage de l'opération. L'opérateur prend ainsi à sa charge la complexité administrative dont les effets dissuasifs sont connus.

► **Maintenir une offre de libre accès au marché de l'emploi.**

[76] Certaines entreprises peuvent souhaiter garder l'entière maîtrise du processus de contact avec les candidats. Il serait évidemment dommageable de ne pas ouvrir l'accès de ces offres aux candidats utilisant le service et les outils du nouvel opérateur pour conduire leur recherche.

[77] Il faut donc maintenir, par exception au principe de l'intermédiation active qui constitue le cœur de l'offre de service, la possibilité aux entreprises de formuler des offres nominatives ouvertes sans intermédiaire à tous les candidats.

[78] Le rôle de l'opérateur portera alors sur les trois points suivants :

- validation de l'offre avant diffusion (aide à la définition technique, conformité aux règles du droit, ergonomie de la formulation) ;
- suivi et mise à jour de façon à disposer d'une offre ouverte constamment fiable évitant de vaines démarches aux candidats ;
- utilisation de ce potentiel au bénéfice des candidats bénéficiant des services de l'opérateur.

► **Garder la possibilité d'un accompagnement poussé de l'entreprise dans la préparation du recrutement.**

[79] La relation avec l'entreprise doit pouvoir être ajustée aux réalités et aussi aux opportunités qu'elle ouvre. L'opérateur doit donc disposer, à tous les niveaux, de la possibilité de pousser le service rendu dans la voie de l'aide au recrutement.

La limite est double :

- le choix de la personne recrutée dépend de l'entreprise seule, cela signifie en particulier que l'opérateur ne pourra jamais s'engager à ne présenter qu'un seul candidat ;
- l'opérateur doit conserver en toute circonstance une claire appréciation du rapport coût/avantage de l'investissement en faveur d'une entreprise.

[80] L'exemple du service rendu par les plates-formes de vocation de l'ANPE a valeur d'exemple. Il est certain que la démarche engagée dans ces plates formes est tout à fait remarquable puisqu'elle vise à pourvoir des emplois à partir d'une appréciation objective des compétences effectivement nécessaires et non sur la base d'un référentiel de formation. Cette méthode permet une valorisation authentique des compétences réelles de personnes qui, sans cela, auraient pu être négligées, voire durablement abandonnées. Le développement de cette méthode constitue donc un atout précieux pour l'amélioration du fonctionnement du marché de l'emploi au bénéfice, en particulier de ceux qui souffrent de son fonctionnement classique. Il va de soi cependant que l'opérateur aura intérêt à encourager la diffusion externe de cette méthode compte tenu du coût de sa mise en œuvre.

► **Des conditions d'organisation qui assurent la crédibilité de l'opérateur auprès des entreprises.**

[81] L'offre de service aux entreprises devant être fondée sur un objectif d'intermédiation active dans le cadre d'une relation de clientèle, puisque l'entreprise a le choix de l'opérateur et du mode opératoire préparatoire à ses recrutements, seule une relation de confiance née de l'efficacité et de la qualité des services rendus à l'occasion des recrutements déjà réalisés sera de nature à en asseoir durablement la crédibilité. Les conditions en sont assurément les suivantes :

- une relation personnalisée fondée sur une connaissance réciproque, de l'entreprise et de ses spécificités par le conseiller, du conseiller par le chef d'entreprise ;
- un professionnalisme indiscutable assis sur une connaissance par le conseiller du secteur professionnel, des métiers qui lui sont spécifiques et de ses caractéristiques locales ;
- un suivi, à la fois systématique et laconique, des offres déposées et des mises en relation ;
- une communication régulière, et graduée selon les publics, autour de l'offre de service et des outils mis en œuvre par l'opérateur de façon à les rendre accessibles à leurs destinataires ;
- un élargissement significatif de la palette des entreprises clientes par une stratégie de prospection conduite de façon structurée à tous les niveaux.

[82] La crédibilité de l'offre de service directe aux entreprises sera confortée par la capacité qu'aura l'opérateur à s'inscrire dans le jeu global de l'action locale en faveur de l'emploi au delà de sa mission propre d'intermédiation. Cette contribution visera en particulier la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (voir axe 3) et le développement local (voir axe 4).

[83] La mise en œuvre d'une offre de service structurée aux entreprises devra trouver sa traduction dans l'organisation même de l'institution (voir axe 4, § 4.3). En effet, si le contact avec l'entreprise relève bien pour l'essentiel du travail local, il reste que l'échelon régional devrait exercer une responsabilité stratégique en ce domaine. L'enquête annuelle sur les besoins de main d'œuvre, les études de segmentation de clientèle, ont montré l'utilité d'un travail de couverture systématique pour éclairer l'action, il faut en tirer les conséquences. La prospection de nouvelles entreprises dans un cadre de marketing organisé et conduit à l'échelle régionale pourrait être envisagée. Il est nécessaire d'assurer régulièrement une information nette, simple et « communicante » sur l'offre de service de la maison de façon à permettre à chacun, entreprises, public et agents, de conserver les idées claires sur le sujet. Le mode opératoire de la collecte des offres devrait également faire l'objet d'un travail méthodologique débouchant sur une production documentaire et pédagogique à visée directement opérationnelle

Axe 2 - Le saut qualitatif

Une offre de service formalisée et reconnue par les entreprises.

Un service d'intermédiation active avec une aide à la définition de l'offre et une qualification des candidatures.

Une prospection de l'offre structurée au niveau national, régional et local, à partir d'objectifs définis.

AXE 3 – Aider les actifs désirant progresser vers un meilleur emploi à mener à bien un projet réaliste.

[84] L'accompagnement des actifs occupés désirant changer d'emploi a toujours fait partie des fonctions théoriquement dévolues à l'ANPE ; il reste que les exigences de l'action contre le chômage n'ont pas permis à cette fonction de s'affirmer réellement. Le rôle du nouvel opérateur à l'égard des actifs occupés doit être envisagé à la lumière des perspectives ouvertes par la société de l'emploi : un taux d'emploi élevé conduit nécessairement à rechercher des marges de progrès, individuel et collectif, dans la meilleure valorisation du potentiel de chacun au-delà de l'emploi qu'il peut occuper à un moment donné.

[85] L'appui apporté à la définition d'un projet individuel de développement professionnel devient alors un élément important pour la croissance comme pour la sécurité des parcours dès lors qu'il répond à une perspective d'activité réelle et durable.

[86] Il faut d'abord noter que cette problématique a un caractère global qui dépasse la seule responsabilité de l'opérateur chargé de l'intermédiation sur le marché du travail. Elle relève en particulier de la responsabilité des entreprises, des branches et du travail conduit à l'échelle des régions dans le cadre des plans régionaux de formation et du dialogue animé par les commissions paritaires interrégionales de l'emploi (COPIRE). Le nouvel opérateur doit apporter sa contribution, fondée sur la capitalisation des expériences d'une entreprise à l'autre, à tout le travail qui peut être collectivement engagé pour développer les démarches de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. Il ne peut en être l'acteur central.

[87] **D'une façon générale l'intervention de la nouvelle institution à l'égard des actifs occupés ne peut pas aujourd'hui constituer un objectif prioritaire au niveau national, compte tenu du niveau encore insuffisant du taux d'emploi qui est le nôtre (63% en 2006) au regard de l'objectif européen. Les moyens de la nouvelle institution sont légitimement concentrés sur les demandeurs d'emploi, et ils doivent le demeurer.** Toutefois, commencer à développer et expérimenter dès à présent des services pour les actifs occupés, c'est anticiper sur ce que pourrait être demain le service de la nouvelle institution dans un contexte de plein emploi.

[88] Aussi, l'action de demain envers les actifs occupés pourrait s'appréhender en ciblant d'abord certains publics à la frontière de l'emploi et du non-emploi, en partant de l'expérience acquise dans le champ de l'aide aux demandeurs d'emploi.

a) Les objectifs qui pourraient être immédiatement poursuivis par le nouvel opérateur.

► Les actifs demandeurs d'emploi

[89] La contribution directe du nouvel opérateur à la réalisation d'un projet professionnel impliquant l'acquisition de compétences ou d'une qualification nouvelle doit être conçue en cohérence avec la mission fondamentale qui est celle de l'accès rapide à l'emploi. En réalité, elle recouvre trois situations distinctes.

- L'acquisition de compétences complémentaires pour conforter les acquis antérieurs et répondre à un besoin spécifique d'une entreprise est directement liée à la mission d'intermédiation active évoquée précédemment. L'opérateur doit pouvoir disposer, dans la gamme des outils mis à sa disposition, des moyens de répondre à ce besoin, en mettant en place des formations courtes d'adaptation à l'emploi (voir sur ce point, le § 4.5 simplifier la gamme des prestations).
- La reconversion professionnelle d'une personne devenue inapte à l'exercice de son emploi précédent peut conduire à un changement de vie professionnelle en exploitant les compétences acquises antérieurement et transférables à d'autres domaines professionnels sans formation lourde, on est là encore dans l'intermédiation active courante.

- La reconversion peut également conduire à la définition d'un indispensable projet de formation pour lequel l'opérateur pourra recourir à des appuis extérieurs afin de conforter le projet et d'en affirmer la validité. La contribution de la fonction d'orientation professionnelle de l'AFPA est spécifiquement adaptée à la validation pédagogique et technique du projet ainsi qu'au montage de l'action le cas échéant.

D'une façon générale, la solution du contrat de professionnalisation, jusqu'ici peu utilisée au profit des adultes, gagnera à être encouragée (cf. § 4.6) dans la mesure où elle allie emploi et acquisition d'une qualification. Il faut souligner que dans cette hypothèse de reconversion avec formation lourde, le conseiller référent doit être en mesure de valider le réalisme du projet au regard des exigences du marché de l'emploi et de la situation propre de la personne.

- Enfin, on rencontrera des situations dans lesquelles la personne sans emploi souhaite évoluer professionnellement alors même que ses compétences lui permettent de trouver un emploi. La mission du référent consistera à maintenir l'objectif de court terme de retour à l'emploi, tout en aidant la personne concernée à identifier les moyens de répondre à son ambition à moyen terme. Il pourra, exceptionnellement, se trouver des situations où se posera le choix alternatif de l'emploi immédiat ou de la formation immédiate. Il reviendra au référent dans sa fonction d'appui personnalisé d'exercer son rôle de prescripteur de formation dans une analyse coût-avantages tenant compte de l'intérêt de la formation au regard du marché du travail et de la motivation de la personne concernée.

► Les jeunes dépourvus de qualification.

[90] L'accès à la qualification des jeunes qui en sont dépourvus constitue une priorité nationale. L'accès rapide à l'emploi des jeunes qui s'adressent à lui demeure l'objectif immédiat du nouvel opérateur. Il doit cependant systématiquement inscrire cet objectif court dans une perspective longue de proposition d'une démarche d'accès progressive à la qualification et au développement de compétences professionnelles identifiées et répondant à des emplois identifiables. En liaison avec l'action conduite par le réseau d'accueil des jeunes, et spécialement les missions locales, le nouvel opérateur s'attachera à conduire les jeunes concernés à définir un objectif exprimé en termes d'emploi recherché et de métier à acquérir pour ensuite entamer la réalisation de cet objectif en traçant une trajectoire utilisant autant que possible les formations en alternance, apprentissage et contrat de professionnalisation, qui ont pour mérite de construire la qualification en donnant un emploi authentique. Dans cette démarche, les CDD eux-mêmes devront être conçus comme des étapes de construction ou de confirmation de l'objectif professionnel envisagé ou comme des moments de préparation ou d'attente d'une opportunité formatrice.

[91] Il est essentiel en effet de ne pas opposer l'accès immédiat à l'emploi même temporaire et l'entrée en formation mais tout aussi bien de ne pas prendre trop facilement son parti de l'absence de qualification. L'expérience montre en effet que l'accès aux formations en alternance est plus facile à des jeunes n'ayant pas retardé trop longtemps leur premier contact avec l'entreprise après leur sortie du système scolaire. La solution des formations en stage ou des contrats aidés ne doit pas constituer la première réponse à ce genre de situation.

► Les bénéficiaires de contrats aidés du secteur non marchand.

[92] Les bénéficiaires de contrats aidés du secteur non marchand constituent un public fragile, dont l'évolution doit être suivie de manière prioritaire. L'objectif visé est bien le retour à l'emploi non subventionné dans le secteur marchand. L'obtention d'un contrat aidé dans le secteur non-marchand ne saurait en effet constituer la finalité de l'intervention du nouvel opérateur en faveur d'un demandeur d'emploi.

[93] La création du nouvel opérateur donne l'occasion à la fois de redéfinir l'usage qui doit en être fait et d'agir pour leur permettre de donner leur plein effet en faveur de ceux qui en bénéficient.

[94] Le contrat aidé dans le secteur non-marchand constitue une activité, et non un emploi véritable. Il a comme principal mérite de permettre à une personne qui ne peut accéder à un emploi « ordinaire » de manifester son utilité sociale aux yeux des autres et aux siens propres. Cet emploi doit lui permettre de retrouver ou d'acquérir les usages, les réflexes et les références nécessaires à l'exercice d'un emploi salarié. Accessoirement, il procure un revenu, modeste et provisoire.

[95] Il convient donc de recentrer l'usage de ces contrats au bénéfice de ceux auxquels ils sont destinés, et d'abord aux chômeurs de longue durée, et de mettre au point avec les collectivités et organismes employeurs une démarche active de retour à l'emploi dans laquelle l'opérateur doit être, à leurs côtés et dès le démarrage du contrat, constamment impliqué dans des conditions qui devraient s'apparenter de près à celles qui sont définies dans l'axe 1 pour le niveau de service d'accompagnement personnalisé.

[96] Ainsi le contrat aidé non marchand deviendra un outil complémentaire de l'action d'accompagnement pour un objectif unique d'accès à l'emploi. Il faut que cet objectif soit connu et partagé avec le salarié comme avec l'employeur du contrat aidé. Cette conception rompt nettement avec les pratiques antérieures. Elle conduit à confirmer le nouvel opérateur comme prescripteur de ces contrats, elle devrait conduire à envisager qu'il en soit le négociateur avec les employeurs concernés dans le cadre des orientations définies par le Préfet.

[97] Dans ces deux types de situations, contrats aidés et jeunes sans qualification, la mission du nouvel opérateur, devrait être de suivre ce public particulier pour l'aider jusqu'à la réalisation de l'objectif de fond préalablement défini, l'accès à l'emploi « ordinaire » pour l'un, et l'accès à la qualification ou à une compétence identifiée pour l'autre. Il s'agit de disposer du système d'information qui convienne et de définir un mode opératoire adapté.

b) A moyen terme des expérimentations pourraient être conduites sur deux autres catégories d'actifs occupés.

[98] Il s'agit :

- des personnes en emploi, mais dont la situation globale est caractérisée par l'alternance de périodes de chômage et d'emploi notamment à durée déterminée. Pour ces personnes, en situation de chômage récurrent, la stabilisation dans l'emploi durable est l'objectif visé. Alors que la formation ne constitue pas en soi une réponse de première intention au chômage, le diagnostic d'un conseiller confronté à un demandeur d'emploi ayant alterné plusieurs périodes d'activité et de non-emploi dans les deux années précédentes doit pouvoir déboucher sur la possibilité d'une réorientation éventuellement associée à une formation ciblée vers un métier recruteur ;
- des personnes en emploi à temps partiel, à la recherche d'un emploi à temps plein ou d'un cumul d'emplois équivalant à un temps plein. Le nouvel opérateur devrait s'attacher à répondre à cette attente qui répondrait à l'objectif général d'amélioration de la qualité de l'emploi en permettant aux personnes qui bénéficieraient d'un tel cumul d'emplois à temps partiel de disposer d'un revenu correspondant à un temps plein et, simultanément, répondrait aux besoins non satisfaits des entreprises en concourant à la création de biens et de services. Des partenariats avec les groupements d'employeurs doivent être suscités en ce sens, et dans certaines zones d'activités, des actions plus volontaristes de négociations d'offres à temps partiel complémentaires pourraient être lancées directement par la nouvelle institution.

[99] En tout état de cause, ce sont des expérimentations qui doivent être imaginées au cours de la mise en œuvre de la première convention tripartite afin de pouvoir éventuellement ouvrir la voie, par la suite, à un dispositif de caractère général.

c) Les trois indicateurs qui permettront de suivre la réalisation de ces objectifs

- Evolution du taux d'accès à l'emploi durable des jeunes demandeurs d'emploi sans qualification ;
- Evolution du taux d'accès à des contrats de formation en alternance des jeunes sans qualification ;
- Pourcentage d'accès à l'emploi durable dans le secteur marchand des bénéficiaires de contrats aidés non marchands.

[100] Les expérimentations relèveront d'une évaluation spécifique.

d) La nouvelle institution doit assurer sa place dans le nouveau dispositif de formation.

[101] Pour les actifs alternant les périodes d'emploi et de non-emploi, pour les jeunes sans qualification, la formation professionnelle constitue une réponse appropriée à la nécessité de sécuriser les parcours professionnels. La nouvelle institution doit donc disposer de la meilleure connaissance possible des formations programmées, des conditions d'accès à ces formations, des conditions de rémunération des stagiaires et de prise en charge des frais annexes ; ces outils de connaissance de l'offre sur un territoire devant être construits par les financeurs et notamment par la région. Les modalités d'organisation de la formation des actifs tout au long de la vie, et notamment l'individualisation des parcours relèvent d'un dialogue organisé entre toutes les parties prenantes : partenaires sociaux, région et collectivités territoriales notamment. Il va de soi que le directeur régional de la nouvelle institution devrait, en liaison avec le représentant de l'Etat, avoir toute sa place dans ce travail compte tenu de sa responsabilité dans la prescription d'accès à la formation.

[102] Le rôle propre de la nouvelle institution à l'égard de la formation est triple :

- elle prescrit des formations aux demandeurs d'emploi et ce, désormais, indépendamment de leur statut de bénéficiaires ou non de l'assurance chômage ;
- elle perçoit l'information sur les besoins des chercheurs d'emploi et des entreprises et peut la mettre à disposition des autres acteurs de la formation professionnelle ;
- accessoirement, elle contribue financièrement aux frais de formation (ingénierie et mise en œuvre de la formation par l'organisme choisi par appel d'offres, paiement de places pour des formations existantes, frais de déplacement et autres frais annexes pour la personne formée à l'occasion d'une formation homologuée, maintien des droits à indemnisation pour le demandeur d'emploi indemnisé par l'assurance-chômage).

[103] La nouvelle institution participe naturellement à la conception de l'offre de formation, elle contribue au tour de table régional piloté par la région pour préparer la commande publique de formation. Elle nourrit ce dialogue territorial des informations collectées à l'occasion des enquêtes sur les besoins de main d'œuvre, des constats de décalage entre l'offre et la demande sur certains métiers en tension et des prévisions de mutations économiques qu'elle peut observer à travers son contact avec les entreprises. Elle doit chercher à orienter l'offre ou une partie significative de l'offre vers la construction de formations ciblées, permettant l'acquisition de savoir faire directement transférables en entreprise, elle doit transmettre les informations éventuellement recueillies pour apprécier le professionnalisme des organismes de formation. Compte tenu de l'approche personnalisée qui est la sienne, la nouvelle institution, conformément à sa propre pratique pourra contribuer à éviter un filtrage des publics formés qui s'effectuerait en fonction des statuts des personnes (indemnisé ou non, moins de 26 ans ou non) pour inciter à une plus grande ouverture de l'accès à la formation en fonction des besoins repérés.

- [104] Il paraîtrait raisonnable que la nouvelle institution n'intervienne que marginalement comme acheteur direct d'actions de formation. On pourrait souhaiter que la commande des actions de formation relève désormais de l'autorité publique dont la compétence est reconnue en la matière, à savoir la Région. Ceci suppose que le dialogue soit entièrement ouvert sur toutes les questions portant aussi bien sur les spécialités enseignées que sur les modalités d'accès et de délivrance de la formation (entrées et sorties en continu, modularité) de façon à ce que les formations soient spécialement adaptées à la réalité des besoins des personnes à la recherche d'un emploi. Il faut aussi que l'opérateur public soit assuré de pouvoir librement prescrire l'accès à la formation dans un cadre défini d'un commun accord. Pour cela il convient qu'il dispose d'une marge de financement, Etat et/ou assurance-chômage, lui permettant de tenir sa place dans le tour de table régional destiné à définir les règles du jeu communes.
- [105] On pourrait souhaiter que la future négociation sur la formation professionnelle s'attache à résoudre certaines difficultés ayant un lien direct avec les questions qui se poseront nécessairement au nouvel opérateur dans l'exercice de ses responsabilités. La question cruciale est certainement celle qui consisterait à faciliter la compatibilité du retour à l'emploi et de l'accès à une formation hors de l'entreprise. A cet égard, il serait souhaitable de favoriser la capitalisation des compétences acquises en modules courts en ne pénalisant pas des stagiaires réalisant des parcours entrecoupés de périodes d'emploi imprévisibles. De même, la possibilité de mettre en place des actions à financement interprofessionnel pourrait faciliter les mobilités et les transferts de compétences. Enfin, on pourrait suggérer d'instituer des tours de table destinés à monter des cofinancements à la main d'un ensemble commun désigné de façon à simplifier le travail de tous les intervenants, la nouvelle institution pouvant avoir intérêt à diminuer son achat direct dès lors que les besoins des personnes dont elle a la charge seraient couverts par un dispositif mutualisé.
- [106] S'agissant des formations en alternance, le dialogue régional entre la nouvelle institution et les OPCA doit utilement déboucher sur des règles du jeu convenues entre eux visant à conforter la capacité des référents à orienter, les jeunes en particulier, vers ces formules sans risque d'être ensuite désavoués par l'organisme collecteur.

Axe 3- Le saut qualitatif

Accompagner les bénéficiaires de contrats aidés non marchand vers l'emploi durable et construire avec les jeunes dépourvus de qualification un projet d'accès à l'emploi et à la qualification.

Expérimenter des démarches de consolidation dans l'emploi pour les personnes alternant emploi et non-emploi et pour les actifs en temps partiel subi.

AXE 4- Conduire le changement en partant des acquis, en améliorant l'efficacité globale et en ouvrant de visibles opportunités aux personnels concernés.

[107] La création du nouvel opérateur est un exercice complexe qui a fait l'objet d'un travail approfondi mené par ailleurs. Sans aucunement revenir sur ce travail, il s'agit ici d'identifier les principaux points directement liés à la mise en œuvre des objectifs proposés ci-dessus, de définir pour chacun d'eux une cible à atteindre à terme et de suggérer un chemin permettant de l'atteindre dans le cadre de la démarche pluriannuelle à laquelle la convention tripartite convie l'opérateur et ses commanditaires.

[108] Les principes qui me paraissent devoir guider les responsables de la conduite du projet sont les suivants :

- une démarche pragmatique faisant place à une construction progressive, voire à la réorientation, de certains objectifs secondaires à partir des évolutions constatées, pour permettre la réalisation des objectifs principaux. La convention tripartite devrait sur certains points renvoyer à des rendez-vous ouvrant la voie à de tels aménagements, permettant ainsi à l'association politique des pouvoirs publics et des partenaires sociaux de montrer sa pleine capacité à tenir compte de l'expérience ;
- la volonté de progresser de façon régulière dans le cadre d'un calendrier fixant des échéances en assurant la sécurité des acquis antérieurs en termes de service rendu aux personnes et aux entreprises : le projet devra démontrer sa capacité à permettre des progrès visibles et réguliers sans recul, même momentanément, de la qualité de service ;
- une forte association des personnels à la réalisation de chacune des étapes du projet de façon à permettre une parfaite information sur les objectifs poursuivis. La mise en évidence des objectifs à atteindre, leur expression en termes clairs et professionnellement intelligibles permettra l'émergence d'une ambition commune et d'une volonté de réussite partagée par tous. Les atouts sont réels de ce point de vue dès lors que la fusion des réseaux ne résulte pas de la critique de l'action conduite mais traduit la volonté de faire fond sur les acquis pour permettre au service public de franchir un saut de qualité et d'efficacité;
- une communication régulière en direction du public, des clients et des personnels de l'opérateur pour accompagner le processus et maintenir la confiance dans l'action conduite.

[109] Deux des questions examinées portent sur la capacité de l'opérateur s'inscrire dans un travail partagé (§ 4.1 « déconcentrer et travailler dans son territoire », § 4.2 « faire et faire faire »), trois autres concernent l'opérateur lui-même (§ 4.3 « adapter les métiers, les organisations », § 4.4 « redessiner le réseau », § 4.5 « simplifier la gamme des prestations »), la dernière question porte sur l'évaluation (§ 4.6 -évaluer pour piloter la transition).

4.1 Déconcentrer et travailler dans son territoire.

[110] Le travail à accomplir par la nouvelle institution est par essence un travail de terrain au contact des personnes et des entreprises. Il s'exerce au carrefour de multiples interventions portant sur des sujets de nature proche ou complémentaire : l'insertion sociale, le développement économique, la création d'entreprise, les relations sociales, l'éducation... La capacité de l'institution à inscrire son action aux côtés de celle des autres acteurs du territoire est donc décisive pour en assurer les succès, son organisation doit donc être largement déconcentrée.

► Travailler dans son territoire

- [111] Il est essentiel de déterminer ce qui relève centralement de la responsabilité directe de la nouvelle institution et ce qui relève d'autres institutions auxquelles il peut apporter une éventuelle contribution.
- [112] La conduite à l'emploi des personnes qui en cherchent, la réponse aux offres d'emploi des entreprises, la connaissance et l'information sur les réalités du marché de l'emploi, voilà le métier de la nouvelle institution : sur ces questions c'est à elle d'agir et de conduire l'action des éventuels intervenants tiers (voir sur ce point le § 4.2 « faire et faire faire »).
- [113] Cette action est évidemment imbriquée dans un complexe d'interventions complémentaires ou connexes ayant un impact direct en amont ou en aval du placement. L'institution doit donc délibérément rechercher toutes les possibilités de coopération avec tous ceux dont l'action interagit avec la sienne. Cette coopération résultera soit d'un ensemble de relations bilatérales soit, lorsque le réseau des coopérations locales est structuré dans une instance de coordination locale, par sa participation active à cette instance. C'est évidemment la solution du réseau structuré qui est préférable dans la mesure où elle permet d'optimiser le temps et les moyens de la coopération locale.
- [114] La maison de l'emploi répond à ce besoin. Les formules abouties d'une telle coopération montrent bien que la maison de l'emploi est d'abord un réseau organisé où le « qui fait quoi » est nettement établi sans redondance, où la cartographie des intervenants est clairement posée pour faciliter les connexions sur le terrain, où tous les participants s'accordent sur les nécessaires travaux d'éclairage de leurs actions respectives.
- [115] Il est certain en particulier que le travail d'observation partagé est un élément décisif apportant une plus-value collective. La nouvelle institution doit nécessairement s'inscrire dans le réseau dont est constitué l'observatoire régional de l'emploi et de la formation ; son rôle spécifique est de fournir une analyse opérationnelle des réalités du marché du travail, à l'échelle de chacun des bassins d'emploi de la région. Cette connaissance fine des réalités de ce marché et de ses tendances est en effet un élément indispensable à la conduite de sa mission d'intermédiation active tant en direction des entreprises qu'en direction des demandeurs d'emploi.
- [116] Il en va de même pour toutes les actions visant à coordonner la promotion de l'emploi et la création d'entreprise, pour le développement des compétences au regard des besoins. Sur tous ces points la nouvelle institution est contributrice et utilisatrice, elle ne peut prétendre agir seule, elle ne pourra que gagner à ce qu'une autorité publique prenne l'initiative d'organiser le travail coopératif.
- [117] Le champ de l'insertion par l'activité économique et du développement des coopérations d'employeurs au service de l'emploi en temps partagé constitue un domaine privilégié de coopération locale dans laquelle la nouvelle institution, en lien avec le tissu associatif, aura grandement intérêt à s'impliquer pour repérer les besoins et aider techniquement à l'émergence de projets.
- [118] Les expériences réussies montrent bien aussi que la maison de l'emploi, lorsqu'elle se matérialise en un immeuble commun, peut faciliter les relations de travail entre tous les intervenants (missions locales, PLIE, Cap Emploi etc.) et les déplacements des publics, pour autant cet aspect matériel n'est pas décisif. Lorsqu'il est mis en œuvre, il implique une grande retenue de la part du porteur de la maison à l'égard des institutions hébergées, chacune d'elles devant conserver la responsabilité de son métier et de ses résultats.
- [119] Dans ce cadre, la nouvelle institution aura tout à gagner à la présence active d'une maison de l'emploi ouverte qui lui permettra de tisser à moindre effort les liens les plus denses et les plus utiles avec les acteurs locaux de l'emploi.

[120] Pour donner toute sa mesure dans l'action à l'échelle régionale et locale, la nouvelle institution devra donner pleinement mandat à ses représentants territoriaux pour débattre, agir et engager l'institution.

► **Déconcentrer.**

[121] La nouvelle institution est organisée en trois niveaux :

- l'échelon national est évidemment essentiel dans un dispositif dont la fonction s'exerce à l'échelle du pays tout entier, dont le rôle est défini par la loi et dont les commanditaires sont l'Etat et les partenaires sociaux ;
- l'échelon régional qui conduit l'action de terrain directement pour tout ce qui a trait aux questions d'intérêt régional et qui coordonne l'action de terrain ;
- l'échelon local, structuré dans le cadre du bassin d'emploi, qui assure la mise en œuvre effective de l'offre de service.

[122] La déconcentration doit être le moyen de parvenir à un pilotage par les objectifs grâce à un contrôle en temps réel des résultats atteints fondé sur un dispositif de reporting partagé à tous les échelons.

[123] Les échelons régionaux et locaux peuvent ainsi s'inscrire dans les stratégies territoriales en ayant clairement en tête les objectifs stratégiques qui leur sont donnés et en disposant des marges de manœuvre leur permettant d'adapter leur action aux réalités.

[124] Ceci implique que les objectifs arrêtés par les échelons supérieurs soient exclusivement définis en termes de résultats à atteindre et non de moyens à utiliser, la traduction opérationnelle de ces objectifs doit être de la responsabilité du « patron » régional ou local en fonction des réalités du terrain et du dialogue qu'il noue avec ses partenaires et les autorités du territoire. De même les moyens de fonctionnement d'une part, d'intervention d'autre part, devraient pouvoir être globalisés, sans fléchage par instrument, de façon à permettre au responsable opérationnel d'arbitrer dans la combinaison des moyens mis à sa disposition.

[125] La déconcentration implique aussi, outre la maîtrise d'enveloppes globalisées, la possibilité de disposer de moyens financiers d'usage plastique pour faire face à des besoins non définis à l'avance dans des conditions de souplesse répondant à la variété et à l'urgence des situations individuelles (voir § 4.5 la gamme des prestations).

4.2 Faire et faire faire.

[126] La tâche à accomplir pour assurer une prise en charge personnalisée des personnes sans emploi est à la fois considérable en masse et techniquement délicate tant elle est étroitement liée à la complexité des réalités humaines et sociales. On peut donc légitimement s'interroger sur le point de savoir si le nouvel opérateur doit effectuer lui-même tout le travail correspondant ou s'il y a lieu d'en confier une partie à d'autres intervenants.

[127] La réponse à la question doit aussi tenir compte des leçons tirées de l'expérience.

[128] La situation est aujourd'hui la suivante :

- l'ANPE recourt à des prestataires pour produire une série de services correspondant à des besoins particuliers, qu'elle assure pour partie elle-même : ateliers thématiques, modules d'accompagnements courts ;
- l'Unédic a passé contrat avec des opérateurs privés de placement chargés de prendre en charge l'accompagnement de certains demandeurs d'emploi ;

- une partie du public des demandeurs d'emploi est aujourd'hui adressée à des partenaires institutionnels ayant une compétence particulière, généralement plus large que le seul objectif du retour à l'emploi, il s'agit des co-traitants : missions locales pour les jeunes, réseau cap-emploi piloté par l'AGEFIPH pour les travailleurs handicapés, APEC pour les cadres.

[129] La future convention tripartite pourrait s'inspirer du principe de raison suivant :

- la nouvelle institution doit être capable d'assurer elle-même la totalité de la gamme des services composant son offre, pour tous les publics, dans toutes les régions ;
- le recours à des opérateurs privés de placement (OPP) est profitable au service public. Il permet en effet de répondre quantitativement à certains besoins que l'opérateur ne peut prendre en charge lui-même, il apporte aussi une capacité d'innovation stimulante dans la prise en charge dont les autres opérateurs pourront profiter, il peut enfin répondre à des problématiques spécifiques. De ce point de vue, il serait utile qu'un travail particulier s'attache au retour à l'emploi des publics domiciliés dans les zones urbaines sensibles ;
- les co-traitants intervenant auprès de publics dont ils ont l'expérience doivent, lorsqu'ils interviennent en substitution de l'opérateur de droit commun, avoir les mêmes objectifs que celui-ci, à savoir le retour rapide à l'emploi. Leur action doit être de même évaluée au regard de cet objectif de résultat.

► **Le recours aux opérateurs privés de placement doit désormais s'inscrire durablement dans le système d'accompagnement personnalisé piloté par le nouvel opérateur.**

[130] Les contacts de terrain ont permis de constater l'efficacité du dispositif des OPP. Sauf conclusions radicalement contraires de l'évaluation en cours, la convention tripartite devrait poser les objectifs suivants :

- Le recours aux OPP doit sortir de sa phase expérimentale pour couvrir l'ensemble du territoire ;
- l'intervention des OPP peut répondre à des problématiques de publics particuliers ; pour autant la spécialisation des OPP ne doit pas être systématique ;
- cette intervention ne se justifie que lorsqu'un effort d'une intensité particulière est attendu : elle concernera donc les publics relevant de l'accompagnement personnalisé ;
- le nouvel opérateur aura lui-même la responsabilité du choix des intervenants, de leur financement et du suivi de leurs résultats qui entreront globalement dans l'appréciation des siens propres ;
- la démarche retenue devrait consister à sous-traiter la prise en charge des publics sur la base des trois conditions de fond - personnalisation, contacts fréquents, objectif d'accès rapide à l'emploi - dans le cadre d'un objectif de résultat et non de méthode ou de processus ;
- l'objectif de résultat conditionnera le versement de la plus grande part de la rémunération de l'opérateur privé sur le modèle de ce qui est actuellement pratiqué par l'Unédic ;
- plus largement, l'affirmation du principe de recours aux OPP pour un volume significativement important doit permettre d'assurer la visibilité nécessaire à la structuration d'une offre de service durable et de qualité.

► **Le recours aux co-traitants – missions locales, Cap Emploi, APEC - vise le même objet.**

- [131] Les principes régissant l'intervention des co-traitants dans la prise en charge de publics relevant de la responsabilité de la nouvelle institution doivent être les mêmes que ceux qui seront appliqués aux organismes privés quant au type de service à rendre (accompagnement personnalisé), quant à l'autonomie dans la méthode, quant au résultat à atteindre (l'accès rapide à l'emploi, couplé à l'objectif de parcours qualifiant pour les jeunes sans qualification), quant à la durée de la prise en charge.
- [132] Pour autant le mode de fonctionnement de ces intervenants n'en fait pas des sous-traitants puisque le financement de leur action ne dépend que partiellement du conventionnement de l'ANPE. Cette situation est appelée à durer encore malgré les critiques qu'elle ne pourrait manquer de soulever au regard des règles relatives aux marchés publics.
- [133] Il est proposé, dans l'attente de solutions juridiquement plus solides, de maintenir le mode actuel de conventionnement en consolidant fermement la base conceptuelle et politique. Il paraît indispensable de conclure avec chacune des têtes de réseau concernées un accord de fond qui définisse le cadre de l'action entreprise en commun. S'agissant de satisfaire aux exigences supérieures de la politique de l'emploi, il est indispensable que les objectifs en soient partagés par les institutions qui, par la co-traitance avec la nouvelle institution, sont associées à l'effort commun.
- [134] Ainsi il doit être clair pour chacun que la co-traitance, qui préserve l'indépendance des institutions associées, est fondée sur une véritable, et vérifiable, adhésion aux objectifs assignés à la nouvelle institution qui aura la responsabilité d'adresser les publics aux co-traitants et de mesurer publiquement les résultats obtenus (voir § 4.6- Evaluer). Il devra être clair également que c'est cet engagement et à terme les résultats obtenus qui justifieront le financement des structures concernées au-delà des financements ponctuels versés par la nouvelle institution qui, en l'état initial des choses, demeureront limités.

► Adapter le dispositif au nombre de personnes à prendre en charge.

- [135] Il ne peut être ici question d'évaluer de façon précise l'ampleur du dispositif de délégation à des tiers. On peut cependant estimer que la masse des bénéficiaires de l'accompagnement personnalisé pourrait se situer aux alentours de 500 000 personnes (soit 20 à 25% du flux des inscriptions en catégories 1 à 3).
- [136] La part relevant de la co-traitance pourrait rester de l'ordre de 200 000 personnes, l'effort attendu dans ce domaine étant celui de la mise à niveau du service rendu.
- [137] La nouvelle institution devrait alors partager avec les opérateurs privés un volume de personnes prises en charge de l'ordre de 300 000 personnes (à raison de 2/3 pour 1/3 ?) ce qui suppose une montée en charge significative de part et d'autre au cours de la période couverte par la convention pluriannuelle tripartite.

4.3 Adapter les métiers, les organisations.

- [138] La force première de la nouvelle institution tiendra à sa capacité à créer une culture professionnelle commune transcendant la diversité des origines. Cette culture naîtra de l'appropriation par chacun des valeurs que le management saura traduire et porter dans la pratique et dans la communication interne et externe. Cette communauté de pensée, de volonté et d'action pourra se fonder sur quelques éléments clefs :
- une claire définition de la mission à accomplir et des objectifs à atteindre, à la fois à l'échelle de l'institution et de l'unité ;

- une claire conscience de la nature des fonctions de la nouvelle institution : assurer une prestation de service public dans un cadre de qualité défini et piloté selon des bonnes pratiques identifiées ;
- une maîtrise professionnelle fondée à la fois par un référentiel de métier concret, une formation adaptée et une information régulière à partir de cas réels et d'expériences réussies ;
- une bonne connaissance par tous les agents, et spécialement les conseillers, des réalités du territoire, tissu économique et social, environnement institutionnel et partenarial ;
- une bonne maîtrise des conditions concrètes de mise en œuvre de l'offre de service par l'unité.

[139] Ainsi les personnels qui assurent le contact avec les « clients » de l'unité et le contact régulier avec son environnement sauront-ils se situer sereinement dans un cadre professionnel solide et cohérent et porter d'emblée l'évolution de leur maison.

► Identifier les fonctions à remplir.

[140] Si l'on concentre l'observation sur les fonctions clefs qui forment le cœur du service de la nouvelle institution on relève qu'il s'agit pour elle de :

- assurer le contact avec l'entreprise pour collecter les offres d'emploi ;
- collecter les cotisations des entreprises à l'assurance chômage (jusqu'en 2012) ;
- assurer ou s'assurer de la satisfaction des offres d'emploi ;
- assurer la prise en charge et la mobilisation initiale de la personne à la recherche d'un emploi ;
- calculer et verser des allocations ;
- répondre aux demandes de services ponctuels des personnes à la recherche d'un emploi,
- assurer un contact structuré dans la durée avec les personnes à la recherche d'un emploi dans le cadre de l'appui personnalisé ;
- assurer un accompagnement personnalisé lorsque ce niveau de service a été jugé nécessaire.

► Concevoir l'organisation en fonction du temps nécessaire à l'exercice des fonctions clefs.

[141] Il est décisif, pour la qualité et l'efficacité du service rendu, que l'emploi du temps des agents chargés de chacune des fonctions clefs traduise toute l'importance accordée à l'exercice de cette fonction. Ceci conduit à ce que la fonction exercée centralement par un agent occupe la majorité de son temps. L'agenda de chacun étant alors défini par rapport à cette fonction centrale et non à partir d'une palette d'activités dispersées conduisant à un émiettement du temps et à une dispersion des activités qui, à l'extrême, conduirait à asservir le service rendu aux exigences du planning au rebours de ce qui est souhaitable.

[142] Il en résulte, compte tenu des flux à prendre en charge, que l'organisation d'une unité de base pourrait être conçue à partir du concept suivant :

- [143] - l'appui personnalisé, cœur de l'offre de service aux personnes, doit être étroitement articulé à la recherche de l'offre d'emploi et à la satisfaction des besoins de l'entreprise. L'organisation de l'unité de base devrait donc être conçue autour d'une équipe associant étroitement ces deux fonctions. L'exigence d'une nette définition des priorités de chacun, se traduisant dans un agenda occupé à plus de 50% par l'activité correspondante, conduit cependant à imaginer une répartition des responsabilités selon les agents entre collecte de l'offre et appui aux personnes.
- [144] Cette approche par activité dominante ne doit cependant pas conduire à une partition absolue. Des expériences réussies par ailleurs montrent qu'il y a intérêt à demander aux conseillers dont l'activité centrale concerne l'appui aux personnes de consacrer une partie limitée de leur temps à la collecte des offres d'emploi. Réciproquement, les personnes assurant majoritairement le contact avec l'entreprise devraient assurer un travail au contact des personnes en recherche (par exemple dans le cadre d'ateliers collectifs centrés sur la recherche active).
- [145] En tout état de cause le fonctionnement de l'équipe centrale doit faire une large part au collectif, sous forme de réunions de « staff » destinées à opérer un partage collectif sur les besoins à satisfaire et les situations complexes à résoudre. Ces réunions, brèves et régulières permettent les échanges, la mobilisation des compétences particulières (voir ci-dessous : les référents), les mobilités trans-domaines dans une organisation structurée en domaines professionnels qui pourrait, si l'on y prend pas garde, conduire à une certaine rigidité des réponses proposées (voir ci après : approche par le ROME).
- [146] - un groupe centré sur la prise en charge initiale et la mise en mouvement de la personne à la recherche d'un emploi. Il s'agit d'un groupe fonctionnel à la compétence professionnelle large maîtrisant à la fois les aspects administratifs et techniques de la recherche d'emploi et de l'indemnisation ainsi que tous les services disponibles pour la recherche active. La qualité de cette initialisation de la recherche active est déterminante pour l'efficacité du parcours ultérieur de personnes recourant aux services de la nouvelle institution publique et pour son image collective. Ce groupe pourrait aussi assumer la réponse aux demandes et aux attentes du public utilisant spontanément les services mis à sa disposition en libre service;
- [147] - un groupe dédié à la prise en charge dans la durée des publics relevant du niveau de service de l'accompagnement personnalisé. Ces professionnels seraient organisés en équipes dédiées dont chaque membre accompagnerait de l'ordre de 40 à 60 personnes. L'équipe assurerait cette seule fonction et assurerait également une prospection d'offre ciblée à partir des profils des personnes accompagnées (recherche de l'offre cachée au-delà de la prospection ouverte assurée par ailleurs et que l'équipe exploiterait également) ;
- [148] - le traitement des demandes d'allocation peut être déconnecté du dispositif d'accueil des personnes allocataires. On peut imaginer un fonctionnement en « back office » opéré soit à l'échelle régionale soit dans le cadre d'une régulation de flux assurée à l'échelle régionale. Ces perspectives sont à relier à celles de la dématérialisation des dossiers de demande et du transfert de la gestion des cotisations aux URSSAF. Le point clef en ce domaine est d'assurer un traitement rapide et fiable en assurant une information immédiate des allocataires ;
- [149] Au delà de ces fonctions directement liées à l'exercice du cœur de la mission, l'unité de base comporterait évidemment les ressources nécessaires à l'exercice de son management et un groupe de personnel d'appui.
- [150] Il paraît nécessaire d'insister sur quelques points :

- il convient sans doute d'identifier un certain nombre de compétences spécifiques assurées par des référents spécialisés dans des domaines mobilisant des connaissances, des techniques ou des réseaux auxquels il est nécessaire de recourir dans certaines circonstances. La liste n'en est pas nécessairement déterminée, elle doit rester liée aux réalités locales, on note souvent : des référents compétents dans les champs du handicap, du RMI et de l'action sociale, de l'ensemble complexe des mécanismes de la formation... De tels référents sont utiles dès lors qu'ils sont totalement intégrés au collectif de l'équipe centrale en assurant pour l'essentiel le métier de leurs collègues, leur intervention se situe alors dans le cadre du fonctionnement en « staff » évoquée plus haut selon et non dans une approche de distribution des publics classés en fonction de leurs « difficultés spécifiques », cette approche me paraissant devoir être proscrite ;
- la permanence du lien entre la personne à la recherche d'un emploi et le référent chargé de l'appuyer est un élément primordial de la personnalisation du service rendu. Il faut cependant admettre la possibilité d'un passage de relais, à la demande de l'un ou de l'autre lorsque ce face à face leur devient insupportable, ou simplement pénible. On pourrait imaginer qu'il existe une fonction de médiation à l'échelle de l'unité de base ou immédiatement au dessus d'elle de façon à ouvrir une possible « soupape » dans la relation entre l'institution et ceux auxquels ses services s'adressent ;
- le code ROME est un outil dont l'usage est évidemment essentiel pour fonder un dialogue professionnel avec les entreprises et les personnes en recherche d'emploi. Il convient cependant de s'assurer, par la formation et l'organisation, que l'outil bien maîtrisé conduit à une approche ouverte des compétences et des voies de retour à l'emploi (compétences transverses, passerelles...) et non à un enfermement par la codification ;
- l'organisation de l'activité de chacun dans le cadre spécifique de l'une des fonctions-clefs évoquées plus haut ne conduit pas à instituer des filières séparées au long de la vie professionnelle des conseillers. Les parcours pourront conduire chaque conseiller, à partir d'un fond professionnel commun, à exercer dans ces différentes fonctions;
- la répartition initiale des personnels dans les différentes fonctions se doit en aucune façon être déterminée par leur origine institutionnelle. Elle devra résulter de l'appréciation de leurs compétences, des vœux qu'ils auront émis, des formations qu'ils auront suivies ;
- l'organisation du temps doit laisser à chaque conseiller le soin d'organiser son cœur de métier, sur la base de standards définis, de façon à garantir en particulier la possibilité de rendez-vous fixés d'une rencontre à l'autre afin de structurer solidement le cadencement et la préparation des rencontres qui assurent la personnalisation des relations tant avec les personnes qu'avec les entreprises. Sous réserve d'une plus ample analyse on pourrait concevoir que, dans une organisation qui réserverait aux entretiens en face à face au moins 50% du temps de travail des conseillers chargés de l'appui personnalisé, chacun d'eux pourrait assurer un tel appui à un groupe de 80 à 100 personnes.

► **Organiser la transition.**

[151] Le passage à l'organisation cible qu'il appartiendra à la nouvelle institution de définir pourrait être conduit en fonction des objectifs définis par la convention tripartite selon les deux principes suivants :

[152] - la première étape, à réaliser dès la fusion et à achever dans l'année, devrait consister à réaliser sur tout le territoire la mixité des équipes ANPE et ASSEDIC dans le cadre du fonctionnement et du service existants. Le point clef, à ce premier stade, sera de créer une communauté de travail quotidien et une visibilité physique de la fusion pour le public ;

- [153] - parallèlement le travail de définition de l'organisation professionnelle cible sera conduit sans délai à partir de l'analyse des compétences disponibles et en tenant compte, si possible, des vœux de chacun. La mise en place de l'organisation cible devrait être conduite de façon progressive, à un rythme soutenu pour être menée à bien dans un délai inscrit dans la durée de la convention tripartite ;
- [154] - il conviendra de définir les principes qui guideront les choix de la montée en charge : il semble préférable d'adopter une démarche de montée en bloc, unité par unité, de préférence à une montée progressive du niveau de service par public cible qui constituerait une exception trop lourde au principe d'individualisation qui est à la base de la démarche proposée ;
- [155] - le principe initial de la transformation du niveau de service devrait être celui du fonctionnement à moyens constants de façon à tirer d'abord tous les bénéfices opérationnels de la fusion. Il sera ensuite nécessaire de procéder à un bilan de la première phase de la mise en œuvre de la convention tripartite pour décider des mesures à prendre pour une deuxième phase (voir § 4.6 Evaluer l'action conduite).

4.4 Redessiner le réseau.

- [156] La conception générale du réseau territorial est déjà largement éclairée par les réalités actuelles, tant organisationnelles qu'immobilières. La loi ancre fortement le nouvel opérateur dans le tissu régional. C'est à ce niveau que s'organise le dialogue politique entre l'Etat, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux sur toutes les questions de développement économique et de formation.
- [157] L'échelon pertinent pour la conduite de l'action de terrain de prospection des offres et de pilotage de la recherche d'emploi est sans doute celui du bassin de vie ou de la zone d'emploi. Il en résulte que le maillage territorial des unités de base doit être déterminé à partir de ce cadre de géographie économique et humaine en tenant compte des spécificités démographiques et des réseaux de transport propres à chaque territoire.

► Les unités territoriales de base

- [158] Ce sont les agences locales ou antennes d'aujourd'hui. La question qui se posera est celle de la taille et de la répartition des unités nouvelles. La réponse aura un effet structurant décisif sur l'organisation à construire et sur le management interne. La dimension immobilière du sujet conduit à n'engager la structuration définitive du réseau local que lorsque le concept en sera assurément défini. Ce préalable renforce la proposition d'opérer immédiatement un mixage des équipes dans chaque localisation actuelle de façon à ne pas attendre la résolution des préalables immobiliers pour engager le processus de rassemblement puis de fusion des métiers.
- [159] Cette première étape conduirait potentiellement à une répartition du travail dans environ 1500 unités. On peut concevoir que dans certains cas, la proximité immédiate des lieux et la taille des locaux permettront des regroupements en un seul lieu, il ne faudra pas se priver de réaliser de telles opportunités.
- [160] A terme un choix devra être opéré entre un maillage en petites unités dont la dispersion sera proche du dispositif actuel (soit environ 860 implantations sur le modèle ANPE ou 640 sur le modèle des ASSÉDIC) ou éventuellement des regroupements plus importants dans des zones urbaines denses où les questions de transport ne seraient pas prégnantes.
- [161] Ce choix devra être réalisé assez vite, dans les douze mois suivant la mise en place de la gouvernance provisoire, dans la mesure où il conditionne la restructuration immobilière, indispensable en tout état de cause.

- [162] L'objectif pourrait être d'avoir réalisé la nouvelle implantation du réseau à 80% dans les trois ans et en totalité à cinq ans.
- [163] Si le principe actuel d'une forte dispersion sur le territoire en unités de petite taille (25 à 40 personnes) devait perdurer, il conviendrait de maintenir la présence d'un encadrement de directeurs exécutifs membres de l'équipe de direction régionale et assurant le pilotage de la stratégie territoriale dans les différentes unités couvrant un même bassin d'emploi, les actes de gestion courante demeurant de la responsabilité des chefs d'unité.

► Quelques fonctions spécifiques

- [164] La localisation de certaines fonctions spécifiques n'est pas sans effet sur la conception du réseau territorial de la nouvelle institution :
- [165] - l'accompagnement personnalisé appelle la prise en charge de cohortes réduites par des équipes dédiées. Cette fonction s'exerce évidemment dans un cadre de proximité. Il n'est cependant pas nécessaire que chaque unité de base comporte une équipe d'accompagnement personnalisé. On peut imaginer une implantation spécifique dès lors que chaque bassin d'emploi (ou de population) comporte une telle prestation de service, assurée en direct ou par un prestataire ;
- [166] - l'échelon régional comportera évidemment une forte composante de gestion des ressources humaines allié à une réelle dimension de conduite du changement et du dialogue interne ;
- [167] - le contrôle interne relève également de l'échelon régional, il est le corollaire de la déconcentration et de la globalisation des moyens. Il devra comporter un élément propre à la vérification des conditions de mise en œuvre du contrôle de la recherche d'emploi par les unités, à la fois pour s'assurer que le contrôle est partout mis en œuvre et aussi qu'il l'est sur des bases conformes à l'esprit de l'engagement réciproque. Cet aspect particulier du contrôle interne devra être articulé à une fonction régionale de détection de la fraude indispensable pour sécuriser le versement des allocations. L'échelon régional doit être également chargé d'une fonction de recours sur les décisions prises en matière de contrôle de la recherche d'emploi.

4.5 Simplifier la gamme des prestations

- [168] Il existe un certain nombre d'outils destinés à faciliter l'accès ou le retour à l'emploi. Ces prestations sont variées d'origine et de nature. L'origine de leur financement détermine largement leur accessibilité à certains publics. Il en résulte une excessive complexité et une perte globale d'efficacité d'un dispositif que peu de gens, parmi ceux qui ont à le mettre en œuvre, dominent entièrement.
- [169] La fusion des réseaux ANPE et ASSEDIC doit être l'occasion d'affirmer que l'origine du financement ne détermine plus le droit aux prestations. Elle doit être également l'occasion de simplifier la gamme des outils disponibles.
- [170] La proposition qui suit vise à recomposer la boîte à outils à partir de l'arsenal existant de façon à couvrir les besoins sans redondance dans une approche qui soit problématique et non instrumentale.

► Les aides financières aux personnes et aux entreprises

- [171] Il est souhaitable de disposer d'un ensemble de moyens répondant à différents objectifs.

- Atténuer la marche de rémunération dans l'accès à l'emploi pour les bénéficiaires d'allocations.

[172] Les politiques d'intéressement mises en place dans le cadre des différents systèmes d'allocation sont destinées à permettre aux bénéficiaires de franchir le seuil du retour à l'emploi en échappant à l'effet de trappe à chômage qui naît parfois d'un écart trop faible entre salaire et allocations. Il est proposé de considérer que cette question relève exclusivement des autorités compétentes en matière d'indemnisation et que la mise en cohérence de ces dispositifs devrait devenir un sujet important de discussion au sein du conseil national de l'emploi. Il ne paraît donc pas judicieux de compléter le dispositif d'intéressement par d'autres mécanismes d'aide directe.

- Aider la personne lorsque la reprise d'emploi est source de dépenses lourdes.

[173] Il s'agit ici de compenser, ou d'atténuer, la charge des dépenses liées à la mobilité pour la recherche d'emploi ou pour l'accès à l'emploi lui-même (déplacements, déménagement, double résidence). Les règles en vigueur dans les dispositifs UNEDIC et ANPE sont frappées au coin du bon sens, elles pourraient être unifiées et généralisées sans risque. La mobilité est en effet largement insuffisante aujourd'hui et l'on ne doit pas craindre d'être volontaire en la matière et d'élargir le champ d'accès à un tel dispositif. Il s'agit cependant d'une aide et non d'une incitation qui ne serait pas liée à la constatation d'une dépense. Une éventuelle politique d'incitation pourrait relever des autorités en charge du développement économique dans des zones d'emploi déficitaires (région, agglomérations ?).

- Aider l'entreprise qui recrute.

[174] Les aides de ce type sont principalement de deux types : les contrats aidés tels que le CIE et l'aide dégressive à l'employeur instituée par le régime d'assurance chômage. Il devrait être possible de regrouper ces aides en une seule en la calibrant à partir d'une évaluation rapide des effets de l'une et de l'autre et en en faisant l'outil de droit commun, éventuellement modulable, pour assurer un « coupe-file » au bénéfice des chômeurs de longue durée ou menacés de le devenir.

- Agir pour développer les compétences.

[175] L'action sur les compétences est sans doute le domaine où la gamme des prestations devra conserver une certaine diversité compte tenu de la variété des problèmes rencontrés.

[176] L'évaluation des compétences est un des points clefs pour la réussite de la personnalisation de la relation avec le candidat à l'emploi. Il faut pouvoir procéder à de telles évaluations synthétiques ou plus approfondies, en entreprise ou dans un organisme de formation, comme préalable à un recrutement ou simplement comme moyen de valider un objectif de recherche d'emploi. Il faut aussi pouvoir évaluer des capacités à acquérir des compétences nouvelles. La palette actuelle peut évoluer, elle restera fournie cependant.

[177] La validation des acquis de l'expérience est un moyen, économe en temps et en argent, de faire émerger des compétences non identifiées et donc de « créer de la compétence ». Il faut maintenir un outil pour aider les demandeurs d'emploi à y accéder. Il va de soi que le financement de la VAE dans un cadre interprofessionnel pourrait être un thème utilement développé par la négociation collective comme un moyen de sécurisation des parcours.

[178] L'accès à la formation doit être encouragé, il reste à savoir ce qui est de la responsabilité de la nouvelle institution et ce qui relève du champ des régions, des branches ou de l'interprofessionnel. Il paraît indispensable de doter le nouvel opérateur public du moyen d'aider l'entreprise à réaliser des actions d'adaptation à l'emploi en marge d'une opération de recrutement, c'est directement son rôle d'ajustement de la demande à l'offre.

[179] Les formations en alternance sont un véritable moyen d’agir à la fois pour l’emploi et pour le développement des compétences dans une approche de parcours tout au long de la vie. Or on constate qu’elles ne sont véritablement utilisées que par les jeunes comme une sorte de formation « post initiale ». Il faut donc conserver un moyen d’encourager les adultes à y recourir alors même que cet outil est aujourd’hui faiblement utilisé.

[180] Nota : Les formations conventionnées par les ASSEDIC relèvent d’une ambition plus large que celle des prestations qui est ici examinée, elles ont été abordées dans le cadre de l’axe 3 relatif à l’aide à apporter aux actifs

► Les prestations directement complémentaires ou alternatives de l’intervention de l’opérateur.

[181] Il s’agit ici de prestations faisant l’objet de sous-traitance auprès d’organismes divers et dont l’objet est directement complémentaire de l’action propre de l’opérateur public. Il s’agit soit de prestations dites d’accompagnement soit de la réalisation d’ateliers portant sur les diverses techniques indispensables à une recherche d’emploi efficace.

[182] Il est ici proposé de distinguer deux types d’actions :

[183] - les prestations globales définies par le résultat à atteindre. Il serait bon de les limiter à la prise en charge de publics relevant de l’accompagnement, vers l’emploi ou vers la création d’entreprise. Elles comportent une rémunération au résultat et englobent une période de prise en charge d’une durée définie mais suffisamment longue pour donner crédit à l’objectif de résultat. Le schéma actuel des conventions avec les organismes privés de placement (6 mois d’accompagnement, pouvant être prolongés, et 3 mois de suivi du maintien dans l’emploi) semble convenable. Ce schéma pourra évoluer et se diversifier en fonction de l’expérience sous la réserve expresse de ne pas ramener la prise en charge par les OPP à une simple prestation ponctuelle. La notion de prestation d’accompagnement devrait être réservée à ce type d’action visant des publics relevant du niveau de service de l’accompagnement personnalisé. L’appui personnalisé à la création d’entreprise doit sans doute bénéficier d’une prestation spécifique en lien avec les réseaux externes compétents en la matière ;

[184] - les prestations ponctuelles assurées pour venir en complément de l’action propre de l’opérateur qui garde seul la responsabilité de la conduite à l’emploi. Ces prestations restent de l’ordre de la sous-traitance, il faut cependant souligner à quel point il serait souhaitable que ces actions collectives courtes soient réalisées par les agents chargés de fournir le service d’appui, ou d’accompagnement personnalisé, dans le cadre duquel ces prestations s’inscrivent ; elles sont en effet un moyen de croiser les regards et de diversifier les interventions et constituent ainsi un outil précieux pour personnaliser la relation. Le développement d’une nouvelle offre de service devrait donc sans doute s’accompagner d’une réinternalisation progressive de ces actions.

[185] Sur le plan comptable, il serait souhaitable que les crédits correspondant à ce type de prestations soient inscrits dans la section de fonctionnement, de façon à permettre les meilleurs arbitrages possibles entre le faire et le faire-faire.

► Disposer d’une souplesse dans les aides dispensées.

[186] La mise en œuvre de la palette des aides disponibles doit directement rester à la main des responsables régionaux et locaux de la nouvelle institution. C’est l’objet de la proposition de globalisation des moyens d’intervention faite par ailleurs (voir § 4.1). Elle doit aussi s’accompagner d’une possibilité de faire face à des situations imprévues en versant, sur justification, une aide modeste (par exemple dans la limite de 1000 €). Cette aide souple permettrait d’éviter la floraison d’un arsenal d’aides, bonnes dans leurs principes mais trop étroitement ciblées, telles que l’aide au retour à l’activité des femmes (ARAF) justement destinée à compenser les frais de garde d’enfant liés à la reprise d’emploi d’une mère de jeunes enfants.

4.6 Evaluer pour piloter la transition.

[187] La mise en place de la nouvelle institution publique doit, on l'a vu, s'accompagner d'un saut qualitatif dans le service rendu et dans les résultats de l'action d'intermédiation sur le marché du travail. Elle s'inscrit par ailleurs dans une plus vaste ambition politique qui est celle de la société de l'emploi. Les résultats obtenus par cette institution, et plus généralement par l'ensemble du système dont elle constituera le cœur, doivent faire l'objet d'une mesure en continu. En outre, la phase initiale de sa constitution doit pouvoir être suivie, étape par étape, pour que l'ensemble de ses commanditaires soit assuré d'atteindre, ou le cas échéant, d'aménager les objectifs qu'ils se sont donnés. Il faut pour cela un accès largement ouvert aux sources d'information, un dispositif d'évaluation structuré, un système de pilotage de la convention tripartite éclairé et réactif.

► Ouvrir largement les sources d'information.

[188] Il va de soi que le système d'information, élément clef de l'opérationnalité du système, doit être directement rattaché au nouvel opérateur.

[189] Dès lors, il s'agira d'assurer un large accès aux données fournies par le système d'information du nouvel opérateur en direction des autorités et institutions intervenantes mais aussi plus largement des organismes de recherche qui pourront ainsi apporter des éclairages nouveaux.

[190] En effet, la mesure du résultat de l'action conduite par la nouvelle institution, comme l'évolution générale du marché de l'emploi fera désormais l'objet d'un débat ouvert et actif dans lequel interviendront de multiples acteurs et analystes. La mise en place du conseil d'orientation de l'emploi, la prochaine institution du conseil national de l'emploi, le débat régional et local dans les conseils régionaux de l'emploi, aussi bien que les maisons de l'emploi constituent autant d'occasions de fonder le débat de l'emploi sur des bases nouvelles et objectives.

► Articuler un solide dispositif d'évaluation au pilotage stratégique de l'institution.

[191] L'expérience acquise au cours des dernières années montre que l'évaluation doit être articulée au pilotage stratégique du système. Le dispositif d'évaluation doit donc être dirigé à partir d'un comité stratégique de suivi de la convention tripartite qui rassemble les autorités politiques représentant les commanditaires (Etat, institution paritaire de l'assurance chômage) et l'institution elle-même (président et directeur général). C'est dans ce cadre, et en fonction des objectifs arrêtés, que sont examinés les résultats de l'action conduite, que sont décidées les évaluations à engager, que sont exploitées les analyses ou études spécifiques propres à éclairer le pilotage politique, alors que le pilotage opérationnel et les travaux correspondants relèvent de la responsabilité du management de l'institution et de ses instances.

[192] Le comité stratégique de suivi doit pouvoir s'appuyer sur un groupe technique composé des services d'études des trois acteurs clefs (Etat, nouvelle institution, assurance chômage), ce groupe devrait comporter des experts extérieurs, universitaires en particulier.

[193] Il est indispensable de structurer le travail de pilotage interne en dotant les trois niveaux – national, régional, local – d'un tableau de bord synthétique comportant des indicateurs communs de façon à fixer clairement les enjeux partagés qui doivent structurer l'action à tous les niveaux. Ce tableau de bord devrait permettre un éclairage croisant, en quatre quadrants la lecture des résultats de l'activité opérationnelle au regard de l'offre de service, de la qualité du service rendu, de l'efficacité, de la réalisation des projets essentiels à la réussite de la nouvelle institution.

► Adopter une approche dynamique du suivi de la mise en œuvre de la première convention tripartite.

- [194] La première convention tripartite sera celle de la création et du déploiement de la nouvelle institution. Il est raisonnable de penser que cette convention doit faire place à de nécessaires adaptations dont l'expérience montrerait qu'elles sont de nature à permettre une meilleure atteinte des objectifs de fond qui fondent le projet politique de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC.
- [195] La convention pourrait donc se donner une durée de vie assez courte (trois ans ?) au terme de laquelle la fusion serait effectivement traduite dans la réalité et les principales transformations correspondantes seraient mises en œuvre. Au terme de ces trois années, les dernières échéances de réalisation du projet devraient être totalement visibles et les conditions de leur faisabilité réunies à un horizon de moins de deux ans.
- [196] Il devrait être prévu une clause de rendez-vous annuelle permettant d'ajuster les objectifs et les calendriers initiaux. Ces rendez vous pourraient trouver leur prolongement naturel dans une annexe annuelle qui pourrait porter sur ces ajustements.
- [197] La question des moyens constitue un point central. Il est proposé à ce sujet de retenir la méthode suivante :
- la première année sera conduite à partir des moyens existants compte tenu des dispositions de la loi relatives à la contribution du régime d'assurance chômage ;
 - cette première année permettra également d'identifier toutes les marges disponibles du fait de la suppression des doublons et des aménagements qui pourront être apportés aux processus de travail pour concentrer ces moyens sur les objectifs authentiquement utiles à la mise en œuvre de l'offre de service redéfinie. La première année sera également mise à profit pour dessiner le schéma d'organisation du futur réseau.
- [198] Au terme de la première année, en pratique un an après la mise en place de l'instance nationale provisoire et en fonction des réalisations et des perspectives arrêtées, il sera possible de tracer le fil rouge de mise en œuvre de l'offre de service pour les années 2 et 3. La question du bon calibrage des moyens devra alors être abordée au fond au regard de la situation du marché de l'emploi, des standards confirmés ou non, des résultats effectivement obtenus dans l'amélioration des performances du service rendu.

FICHES COMPLEMENTAIRES

DES ACQUIS POUR ATTEINDRE LES
OBJECTIFS

SOMMAIRE

Axe 1	Objectif Prise en charge initiale	45
Axe 1	Objectif Appui personnalisé	48
Axe 1	Objectif accompagnement personnalisé	50
Axe 1	Schéma global de l'offre de services proposée pour les demandeurs d'emploi	53
Axe 2	Objectif une offre de services identifiée et reconnue	54
Axe 2	Objectif conforter une offre d'intermédiation active à l'égard des entreprises	56
Axe 4	Faire et faire faire –co-traitants et opérateurs privés	58
Axe 4	Objectif simplifier la gamme de prestations	61
Axe 4	Le réseau	64
Axe 4	Les effectifs, les métiers	66

Axe 1

Objectif PRISE EN CHARGE INITIALE

2,7 millions de premières inscriptions toutes catégories.³

► Les acquis

La mise en place des guichets uniques a rendu la prise en charge initiale des demandeurs d'emploi (DE) plus organisée et plus rapide. Après la pré-inscription par téléphone ou internet, les deux premiers entretiens du parcours du DE organisés respectivement par l'Assédic (inscription) et l'ANPE (projet personnalisé de retour à l'emploi, PPAE) s'organisent selon une cadence plus soutenue. C'est tout particulièrement le cas dans les 485 sites⁴ en guichets uniques d'inscription. Dans les autres sites, l'outil de prise de rendez vous à l'ANPE, désormais généralisé, permet d'organiser et d'informer sans délai le DE du jour et de l'heure du premier entretien à l'ANPE. Au total :

- le délai moyen entre les deux entretiens a été ramené nationalement à 3,5 jours ouvrés alors qu'il était en moyenne de 15 jours en 2005, de 7 jours en 2006.
- 43.4% de demandeurs bénéficient des deux services dans la même journée pour une cible prévue à 50% fin 2007.

Parallèlement, la demande d'indemnisation du DE est, sauf exception, traitée en 15 jours, ce qui permet aux DE bénéficiaires d'ARE ou d'ASS d'obtenir satisfaction sur les demandes de compensation financière qui correspondent à leur situation, et de se mobiliser vers la recherche d'emploi.

L'outil statistique de profilage est reconnu comme une aide utile pour objectiver la situation du DE. Le risque de chômage de longue durée – et non le degré d'autonomie du DE – constitue désormais le facteur déterminant la nature et l'intensité du suivi du demandeur d'emploi. Installé dans le SI commun Anpe-Assédic depuis fin avril 2006, un outil de profilage segmente la population des DE, sur la base d'un algorithme par bassin d'emploi construit en intégrant 18 variables liées à l'individu, aux conditions de sa recherche d'emploi et à son passé professionnel. Trois groupes homogènes sont établis : ceux pour lesquels la distance à l'emploi est faible (RS1), ceux pour lesquels la distance moyenne à l'emploi est moyenne, (RS2), ceux pour lesquels le risque de chômage de longue durée est élevé (RS3). En septembre 2007, au total 86,7 % des demandeurs d'emploi ont fait l'objet, lors de leur inscription, d'une évaluation statistique du risque de chômage de longue durée par l'Assédic.

► Les points d'effort.

La succession des deux entretiens (inscription et PPAE) n'est pas optimale du point de vue de l'efficacité d'intervention du service public. De manière schématique, l'entretien d'inscription Assédic comprend 5 phases : la vérification et la saisie de l'identité du demandeur, la détermination des droits à compensation financière (collection des attestations de l'entreprise, des feuilles de paye...), l'inscription sur le fichier des DE, le calcul du risque statistique de chômage de longue durée, la délivrance d'informations générales. L'entretien ANPE comprend quatre phases : la saisie des informations relatives à la recherche d'emploi, le dialogue pour déterminer la mise en parcours et les premières prestations, la remise d'offres d'emploi, la délivrance des conclusions de l'entretien. Au total, on peut estimer que 15% à 20% du contenu de ces deux entretiens correspond à un doublon.

³ 5,3 millions d'inscriptions en 2007, mais la moitié constituent des réinscriptions, suite à une activité de moins de 6 mois et ne nécessitent pas d'entretiens physiques en Assédic ou en Anpe (sauf demande expresse dans ce dernier cas).

⁴ Parmi eux dans 239 sites, des antennes Assédic accueillent des agents ANPE

Les mêmes informations sont en effet soit requises à chaque entretien et re-vérifiées (éléments d'identité récupérés par l'applicatif ANPE à partir des informations transmises aux Assédic, adresse, coordonnées téléphoniques et électroniques de l'entretien), soit ressaisies dans un autre onglet du système d'information (le code Rome de l'emploi recherché), soit sont transmises mais pour des usages différents (niveau de rémunération, de qualification, dernière entreprise où le DE a travaillé, utiles pour le calcul de l'indemnisation ou le profilage ou pour le diagnostic du DE). Le tout revient du point de vue du DE à renouveler les explications sur sa situation personnelle, sans que l'utilité ne lui apparaisse clairement. En outre, la multiplication des informations délivrées ne permet pas de s'assurer de la pleine cohérence du message délivré au DE.

Le calcul du risque statistique de chômage de longue durée peut encore être affiné afin d'être davantage utilisé dans l'analyse des conseillers. Certaines variables de l'outil ne sont pas prises en compte comme aggravant le risque statistique de chômage : le niveau de qualification est apprécié en 6 catégories peu sélectives (cadres, employés, ouvrier spécialisé, ouvrier qualifié...), les difficultés de santé, de logement, de garde d'enfant du demandeur d'emploi, les limites du DE en termes de mobilité. L'adéquation entre le risque statistiquement mesuré et la mise en parcours se vérifierait dans 70% des cas⁵, mais cette adéquation est à mettre en regard de l'ampleur du choix « moyen » final : le classement en parcours de recherche active (66%). Les DE avec un risque statistique moyen de chômage de longue durée se retrouvent majoritaires dans chacun des parcours finalement choisis. Ceux dont le risque de chômage de longue durée a été jugé faible (RS1) ne contribuent que pour 25,7% au parcours de recherche accélérée.

Tableau - Concordance risque statistique et mise en parcours.

	RS 1	RS 2	RS 3
Parcours recherche accélérée	25,7%	61,9%	12,4%
Parcours recherche active	10,7%	70,7%	18,6%
Parcours recherche accompagnée	7,3 %	70,3 %	22,4 %

Source : ANPE

La plus value de l'entretien PPAE pour le DE reste souvent limitée. En effet, l'entretien est rarement préparé par le DE (malgré le document de quatre pages à remplir), ou par le conseiller. La majeure partie du temps de l'entretien est consacrée à la saisie de données administratives et de base (conditions de mobilité, rémunération visée) sur le système informatique et au choix du code ROME le plus fin. Sauf exception, l'entretien n'est pas réalisé par un des conseillers de l'équipe professionnelle correspondant au métier recherché par le DE. Or, au premier rang des attentes du DE à l'égard du conseiller se trouve la connaissance du métier recherché et de la situation de l'emploi et des entreprises dans le secteur visé. La plus-value en termes de transferts de connaissance et de conseils adaptés à la recherche d'emploi dans le secteur professionnel visé est limitée si le conseiller de l'entretien PPAE est issu d'un secteur d'activités différent de celui visé par le DE.

► Les conditions techniques de réussite

Instituer un entretien unifié de prise en charge tel que visé dans l'axe 1, nécessite :

- la création de formations adaptées à la maîtrise de l'utilisation des outils de recherche d'emploi, et des techniques simples d'indemnisation et, afin que les demandes qui peuvent être traitées immédiatement le soient, ou soient renvoyées en back-office pour les cas complexes ;
- la mise en œuvre du projet informatique « service unifié 2008 », avec l'accès des applications métiers des Assédic et de l'Anpe à partir d'un même poste de travail sur tous sites ;

⁵ Estimation interne de l'ANPE ; pour la région Lorraine visitée par la mission, cette adéquation se vérifie dans 60% des cas en 2007.

- la dissociation de la prise en charge initiale (administrative et de mobilisation pour la recherche d'emploi) du diagnostic professionnel qui ne peut être raisonnablement posé en 20 minutes, et gagne à être assuré par un conseiller de l'équipe professionnelle du métier recherché par le demandeur ;
- à terme, la transmission automatisée des déclarations nominatives des entreprises (projets DNA/DSN) constitue un puissant vecteur d'optimisation du processus d'inscription, permettant au conseiller de disposer de plus temps à consacrer au demandeur d'emploi pour une prise en charge plus personnalisée.

Axe 1

Objectif APPUI PERSONNALISE

► Les acquis

Une tendance continue vers l'individualisation du suivi des demandeurs d'emploi.

Le service public de l'emploi s'est rapproché des standards européens, en valorisant un suivi de plus en plus personnalisé du DE. Après la mise en œuvre du projet d'action personnalisé en 2001 (avec entretien de diagnostic pour chaque DE et bilan systématique à 6 mois), un suivi mensuel personnalisé (SMP) des DE a été généralisé en 2007. Celui-ci intervient lors du 4^{ème} mois de chômage et concerne tous les DE de catégorie 1, 2, 3 (immédiatement disponibles) hors intermittents du spectacle. Chaque DE est accompagné dans sa recherche d'emploi par un conseiller référent, qu'il rencontre chaque mois. A cette occasion, est examiné le suivi des actions et des candidatures du DE, des solutions adaptées aux difficultés d'accès à l'emploi peuvent être apportées (prescription d'une nouvelle prestation...). **Plus de 15 millions d'entretiens ont été réalisés en 2007 dans le cadre du SMP.** La montée en charge du dispositif a été rapide : fin 2007, le SMP concernait 92,2% des DE ayant plus de trois d'ancienneté de chômage, contre 72,4% fin 2006. Le ratio conseillers par demandeurs d'emploi en SMP est de 1 pour 78.

L'évolution des « enquêtes barométriques » de l'ANPE de 2005 à 2007 montre que les DE qui bénéficient d'un suivi par un conseiller référent unique ont une représentation plus positive du service de l'ANPE et de sa contribution à la recherche d'emploi que ceux qui n'en bénéficient. En 2007, la satisfaction générale et moyenne associée aux réponses apportées par l'ANPE concernant les besoins des demandeurs d'emploi est de 2,88 (sur une échelle de 4) contre 2,52 pour les demandeurs d'emploi déclarant ne pas avoir encore d'interlocuteur qui suive leur dossier personnellement.

► Les points d'effort.

- **Un apport en expertise professionnelle limité en début de parcours**, du fait du contenu dense de l'entretien PPAE et de l'absence de correspondance entre le métier recherché et la spécialité du conseiller au sein de son équipe professionnelle.

- **Un suivi individualisé qui, dans la très grande majorité des cas, ne s'enclenche en pratique qu'au 4^{ème} mois de chômage.** Dans 66,2% des cas, le DE est placé en parcours de recherche active. Des prestations peuvent lui être prescrites par le conseiller ; environ un tiers des DE retrouve un emploi dans les 3 mois suivant l'inscription, pour les deux tiers restants, le délai de 4 mois sans appui régulier d'un conseiller ne semble pas permettre de maintenir la stimulation nécessaire au DE dans sa recherche, tandis que son employabilité diminue en fonction de sa mise à l'écart du monde du travail.

- **Une offre de service pour les DE très proches de l'emploi (recherche accélérée) insuffisamment utilisée.** Alors que les prévisions initiales tablaient sur un parcours de recherche accélérée concernant 15% des DE, le risque statistique faible de chômage de longue durée (RS1) n'est établi que dans 10,9% des cas, et au total, seuls 6,1% des DE sont placés en parcours de recherche accélérée. La difficulté pour les conseillers à établir un diagnostic positif de faible distance à l'emploi explique pour partie ce résultat. Or, le parcours de recherche accélérée mobilise une grande fréquence d'entretiens personnalisés dans les trois premiers mois (2 entretiens physiques de suivi de la recherche d'emploi réalisés par l'Assédic à 30 jours et à 60 jours, 1 contact téléphonique à 15 jours par l'Assédic, plusieurs contacts avec propositions d'offres par l'ANPE).

- **L'alternance d'entretiens ANPE/Assédic reste peu optimale**, et entraîne des coûts de transaction entre les deux organismes. L'intervention des deux organismes est organisée mais non harmonisée, que ce soit dans le cadre du parcours de recherche accélérée, (cf. ci-dessus), du parcours créateur d'entreprise et, à partir du 4^{ème} mois, du parcours de recherche active (l'entretien mensuel ANPE doit en théorie alterner avec l'examen Assédic du 5^{ème} mois, du 8^{ème} mois, et du 14^{ème} mois). Le DE est alors suivi dans deux lieux différents, par des conseillers différents, selon des logiques qui ne sont que très partiellement différentes : l'examen Assédic, a priori davantage centré sur le contrôle de la recherche d'emploi, constitue selon les agents rencontrés, essentiellement un examen de la réalisation des actions prévues dans le PPAE, comme pour l'entretien ANPE. En outre, le SMP n'a pas permis d'éliminer la déclaration mensuelle de situation faite par téléphone par le DE au serveur des Assédic, qui conditionne le maintien sur la liste de demandeurs d'emploi et la poursuite de l'indemnisation.

► **Les conditions de réussite.**

Pour mettre en place, le niveau « appui individualisé », cœur de l'offre de service de la nouvelle agence, sont requis en particulier :

- la mise en œuvre du projet informatique « service unifié 2008 », avec l'accès des applications métiers des Assédic et de l'ANPE à partir d'un même poste de travail sur tous sites, afin de permettre au service « appui personnalisé » d'avoir lieu dans tous les sites polyvalents ;
- le redéploiement progressif des moyens afin d'atteindre la cible de démarrage au 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} mois des entretiens en appui individualisé ;
- la mise en place de formations adaptées à un secteur professionnel et aux pratiques professionnelles pour permettre aux ex-agents de l'Assédic de prendre en charge les fonctions de conseiller en « appui personnalisé » et à l'inverse, la mise en place de formation visant à permettre à un conseiller référent en « appui personnalisé » de répondre aux questions simples concernant les modalités d'indemnisation des personnes (les traitements complexes étant effectués en back-office).

Axe 1

Objectif ACCOMPAGNEMENT PERSONNALISE

► Les acquis

La mise en place des parcours a conduit à mettre en place un processus d'identification des personnes les plus éloignées de l'emploi, et présentant donc un risque plus grand de chômage de longue durée. Dans l'offre de service mise en place depuis 2006, le diagnostic initial de forte distance à l'emploi conduit le conseiller ANPE à positionner le demandeur d'emploi en parcours de « recherche accompagnée » (ACC) dans 24,5% des cas.

Flux ACC 2007	Stock moyen ACC 2007
512 000	850 000

Le principe de ce parcours est de mettre en œuvre une aide individualisée et personnalisée de façon à éviter que le risque de chômage de longue durée ne se matérialise. A cette fin, l'ANPE dispose d'un ensemble de prestations spécifiques (notamment la prestation dite « cible emploi »), le reste de l'offre de service ANPE (ateliers, évaluations, etc.) pouvant continuer à être prescrit.⁶

Les prestations spécifiques peuvent prendre plusieurs formes : la prise en charge par l'ANPE dans le dispositif « cap vers l'entreprise », par un sous-traitant avec un suivi de l'ANPE (prestations « objectif emploi » et « objectif projet », remplacées par « cible emploi » courant 2008), par l'un des co-traitants (APEC, mission locale, Cap Emploi), voire par un organisme privé de placement (OPP) dans le cadre de l'expérimentation financée par l'Unédic. Pour ce type de prestations, la durée de l'accompagnement est comprise entre 3 et 12 mois. S'agissant des publics pris en charge par les co-traitants et les OPP, l'ANPE et les Assédic sont dispensées de leurs obligations en matière de suivi et de contrôle.

En l'absence de prise en charge dans l'un des dispositifs, il est question d'accompagnement interne par l'ANPE, qui, dans les faits, s'apparente à suivi de type SMP à une fréquence plus élevée : dans ce cas, l'accompagnement consiste à des entretiens toutes les deux semaines, ce qui, du fait de la disponibilité des conseillers, conduit parfois à une fréquence mensuelle semblable au SMP classique. Ce type de suivi s'applique aussi aux demandeurs d'emploi pris en charge par un sous-traitant (par exemple demain pour une prestation « cible emploi »).

L'ensemble de ces prestations est centré sur la recherche d'emploi, y compris l'éventuelle définition d'un projet professionnel. Pour les demandeurs d'emploi dont les difficultés relèvent plutôt du champ social ou personnel, un parcours spécifique dénommé « mobilisation vers l'emploi » (MVE) peut être prescrit, il vise à lever certains des freins à l'emploi et intègre la poursuite de recherches d'offres adaptées. MVE constitue une déclinaison de la recherche accompagnée et correspond de fait généralement à une prestation sous-traitée de même nom (mais siglée MOB et mise en œuvre par un co-traitant ou effectuée par un partenaire de l'ANPE (PLIE par exemple). MOB a concerné 19 570 DE en 2007. Cette prestation est distincte par son financement de l'appui social individualisé (ASI), qui peut aussi être prescrit par l'ANPE, lorsque la mesure d'accompagnement MOB n'est pas mobilisable ou pour des publics nécessitant un traitement social plus important⁷.

► Les pistes de progrès

⁶ Il faut cependant ne pas confondre les prestations consistant à un accompagnement spécifique (Cible Emploi, OPP...) et les « prestations d'accompagnement », qui ne sont pas nécessairement réservées aux demandeurs d'emploi en parcours de recherche accompagnée (ACC). Ainsi, le bilan de compétence approfondi (BCA) est une prestation d'accompagnement qui peut être prescrite aux demandeurs d'emploi en parcours active (ACT) ou accompagnée (ACC), alors que « Cible Emploi » est une prestation d'accompagnement réservée aux demandeurs d'emploi en parcours ACC.

⁷ Cf. circulaire du 15 mai 2007 du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

- Le lien entre l'identification du risque de chômage de longue durée, qui se traduit par la mise en parcours de recherche accompagnée, et la mise en place effective d'un accompagnement spécifique n'est pas clair.

La mise en parcours de recherche accompagnée s'apparente aujourd'hui à une catégorisation du demandeur d'emploi, plus qu'à la mise en place d'un service spécifique au bénéfice du demandeur d'emploi. En effet, le vrai dispositif d'accompagnement est celui résultant de la prescription d'une prestation spécifique, du type « Objectif emploi » ou OPP. Or, en 2007 en stock moyen mensuel, seuls 385 000 demandeurs d'emploi en parcours de recherche accompagnée bénéficient d'une prestation (à comparer à un stock moyen de 850 000 demandeurs d'emploi).

Le demandeur d'emploi orienté vers un parcours de recherche accompagnée, lorsqu'un risque de chômage de longue durée élevé est avéré, ne perçoit pas toujours de changement fort dans le mode de prise en charge par rapport au parcours classique. L'accompagnement interne de l'ANPE (hors prestations) correspond à un suivi de type SMP à une fréquence plus élevée (entretiens toutes les deux semaines), ce qui, du fait de la disponibilité des conseillers, conduit en pratique parfois à une fréquence mensuelle semblable au SMP classique. En outre, après l'échec d'une prestation complète de 3 mois de type « objectif emploi » (pas de retour à l'emploi effectif), le demandeur est normalement repris par l'agence locale en suivi mensuel (alors dénommé « SMP parcours 3 »).

- L'homogénéité des prises en charge par les différents intervenants pourrait être renforcée.

L'intervention des sous-traitants de l'ANPE ou des OPP s'inscrit dans un cahier des charges détaillant les objectifs recherchés et les obligations de l'opérateur, tant vis-à-vis du demandeur d'emploi (nature du service apporté, fréquence des contacts, etc.) que de l'ANPE (suivi, bilan en fin de parcours). De plus, la rémunération est variable en fonction de l'atteinte ou non des objectifs. En revanche, l'intervention des co-traitants s'inscrit dans le cadre moins exigeant de répartition des flux entre ces co-traitants et l'ANPE. Il n'est pas clair que les modalités de prise en charge des demandeurs d'emploi varient en fonction des parcours (recherche active ou accompagnée). Le suivi est moins organisé et la rémunération forfaitaire.

- Les dispositifs d'aides financières du régime d'assurance chômage (aides à la mobilité, aides dégressives à l'employeur) ne produisent leur plein effet que pour les personnes directement suivies par l'ANPE.

Dans le cadre de l'activation des dépenses du régime d'assurance chômage, l'Unédic a mis en place un ensemble d'aides financières destinées à faciliter la reprise d'emploi. Ces aides sont aujourd'hui proposées par l'ANPE sur la base de critères validés avec les Assédic puis validées par ces dernières. Pour les personnes prises en charge par des co-traitants ou des OPP, la demande de l'aide doit suivre ce circuit de double validation et donc les aides sont rarement utilisées.

- Les dénominations internes, malgré les simplifications récentes, compliquent le dialogue entre les conseillers ANPE et les demandeurs d'emploi.

La confusion entre prestation spécifique destinée à fournir un accompagnement renforcé au demandeur d'emploi le plus en risque et prestations dites d'accompagnement, brouillant le message sur l'objectif recherché dans le cadre du parcours d'accompagnement. Le passage de 9 à 2 prestations d'accompagnement (BCA et Cible Emploi) clarifie, sans aller jusqu'à une mise en cohérence complète (le BCA pouvant être prescrit à un demandeur d'emploi en parcours ACT ou ACC).

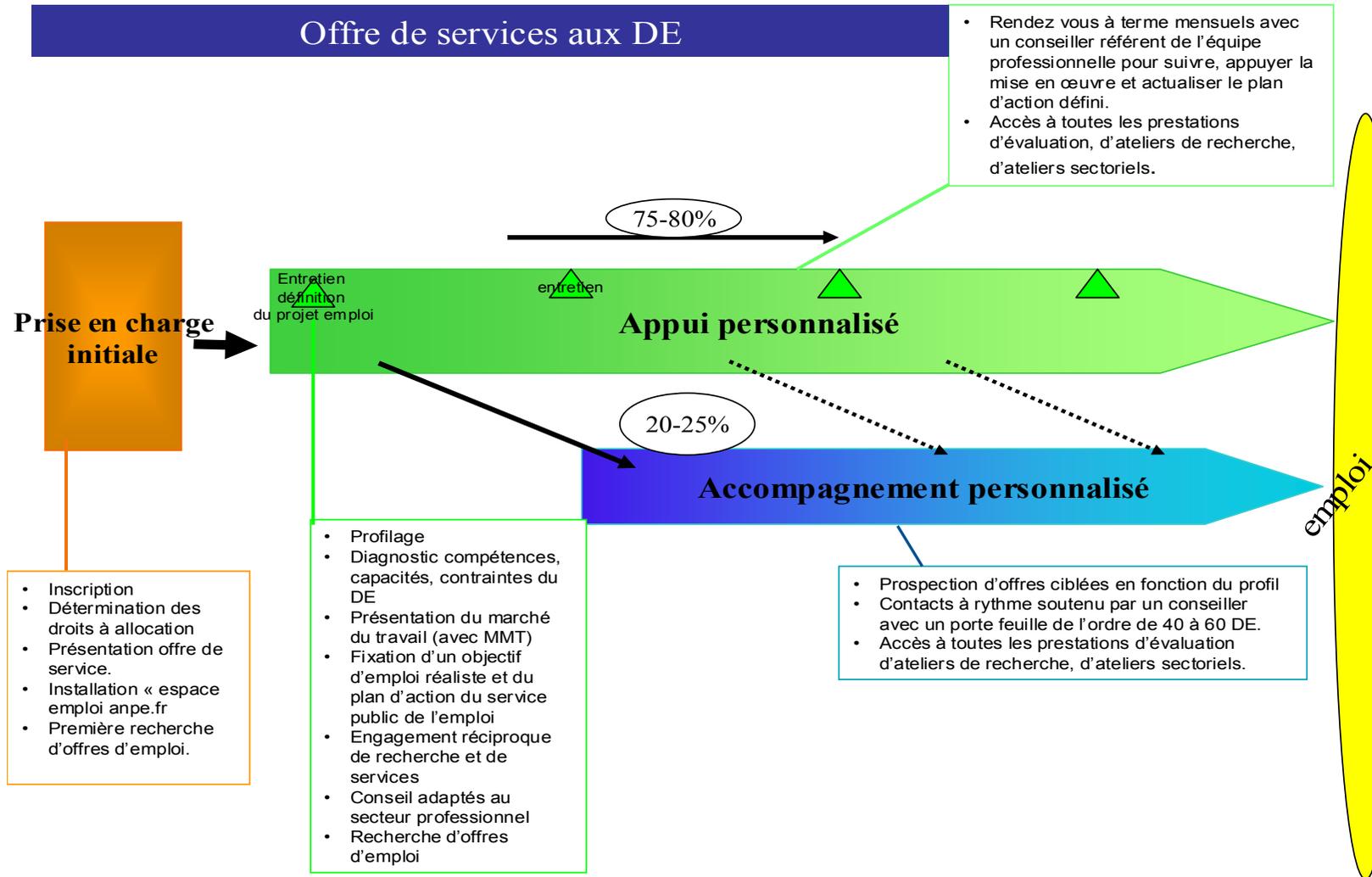
► Les conditions de réussite.

Pour les personnes qui en ont besoin, un accompagnement personnalisé tel que décrit dans l'axe 1 requiert notamment :

- la mise en place d'un diagnostic initial permettant d'affiner au plus l'estimation de la distance à l'emploi de chaque demandeur d'emploi ;

- une interaction plus claire entre l'ANPE et les co-traitants, tant sur le plan de la rémunération (respect du droit de la concurrence mais aussi rémunération à la performance) que sur l'évaluation ;
- un circuit rénové pour la mobilisation des aides financières.

SCHEMA GENERAL DE L'ORGANISATION DE L'OFFRE DE SERVICE AUX DEMANDEURS D'EMPLOI



Axe 2

Objectif une offre de service aux entreprises identifiée et reconnue.

► Les acquis.

- un effort continu de démarche-client à l'attention des entreprises

Développée par le management de l'ANPE depuis plusieurs années, la relation aux entreprises est considérée comme centrale pour les conseillers et les équipes professionnelles de l'agence : la culture d'entreprise valorise la double clientèle de l'agence, outre les demandeurs d'emploi, la mission de l'ANPE est bien de satisfaire les entreprises à la recherche du collaborateur dont elles ont besoin, des objectifs de recueil d'offres et de volume d'entreprises visitées en prospection sont ainsi fixées aux agences locales et aux équipes professionnelles. Plus de 770 000 visites d'entreprises en moyenne ont eu lieu chaque année depuis 2004 (avec un pic de 853 429 visites d'entreprises). Mais les contacts avec les entreprises sont multiples, et l'ensemble des autres contacts ont cru de 12% entre 2005 et 2007 : plus de 700 000 contacts téléphoniques avec les entreprises, près de 300 000 actions de publi-postage en 2007.

3 740 441 offres ont été déposées en 2007 (+ 6,5% par rapport à l'année précédente), 72,9 % de ces offres proviennent d'entreprises de plus de 50 salariés. 2,1 millions ont été satisfaites par l'intervention de l'agence en 2007 (mise en relations positives, dont offres déposées sur le site et non anonymes).

- une prospection des entreprises qui s'est professionnalisée

Depuis 2001, l'enquête « besoins en main d'œuvre » (BMO) de l'Unédic, réalisée avec le concours du Crédoc mesure pour l'ensemble des 1,5 million d'établissements affiliés à l'Assurance chômage les intentions de recrutement des employeurs pour l'année à venir, qu'il s'agisse de créations de postes ou de remplacements. Fin 2007, ce sont 1,2 millions de projets de recrutement dans l'année (tous contrats) qui ont été recensés pour l'année 2008. Les résultats région par région de l'enquête sont traitées par des équipes dédiées de techniciens qualifiés, chargées des rappels téléphoniques aux employeurs ayant manifesté le souhait d'être recontacté pour un conseil dans leur recrutement. Des offres sont ainsi saisies et transmises à l'équipe professionnelle de l'agence ANPE locale correspondante.

Par ailleurs, l'outil DMK (démarche marketing) de l'ANPE permet de segmenter la clientèle de façon à repérer les angles morts des fichiers clientèle, activité par activité et de préparer de manière organisée les démarches de prospection sur les plus gros employeurs (en particulier à partir des déclarations uniques d'embauche).

► Les points de progrès

- Un contenu de l'offre de service qui n'est pas clairement identifié par ses clients.

Le schéma actuel de l'offre de service de l'ANPE se décline en 3 niveaux de services, auxquels sont associées des prestations ou des actions visant un objectif central : aider l'entreprise à réussir ses recrutements (quantitativement et qualitativement).

	Conseil en recrutement	Recherche de candidats	Sélection des candidats	Suivi de l'intégration dans l'entreprise.
Libre accès	Aucun conseil particulier, autre que ceux fournis sur anpe.fr et par des documents remis à l'occasion de visites de prospection.	Dépôt de l'annonce en ligne, aucune recherche de candidats particulière, libre jeu de l'offre et de la demande grâce à anpe.fr.	aucune sélection particulière « intermédiation transparente » et non active.	Aucun suivi particulier.
Appui-conseil	Contact téléphonique, travail de ciblage de l'offre	Recherche ciblée à partir du fichier du demandeur d'emploi.	sélection des candidatures à l'origine par le « garant » de l'offre.	contact téléphonique à une échéance négociée par l'entreprise.
Assistance ingénierie	Assistance pouvant aller jusqu'au travail d'aide à la définition du poste et des capacités et compétences recherchées. Visite sur place possible.	Recherche ciblée à partir du fichier du demandeur d'emploi	Possibilité d'utiliser l'outil des plates-formes de vocation pour sélectionner les candidats en fonction de leurs habiletés (méthode de recrutement par simulation), et non des diplômes obtenus. Possibilité d'évaluer le candidat sur le poste de travail (EMTPR)	Prestation de suivi du demandeur d'emploi

Source : ANPE, direction du marketing.

Cependant, cette offre de service est rarement explicitée à l'entreprise, notamment lors d'un contact téléphonique à l'ANPE pour le dépôt d'une offre, qui se caractérise surtout par une succession de questions standards (offres publiques – nominative ou pas/ offre avec pré-sélection des candidats par l'ANPE, échéance de contact pour le suivi) plutôt que par une approche valorisant les prestations possibles et les engagements pris par l'agence. L'offre de service peut être présentée de manière réduite sous l'angle binaire offre nominative ou offre anonyme, avec sélection des candidats. La mobilisation des niveaux de service n'est pas tracée dans les systèmes d'information et n'est donc pas pilotée de manière précise à l'instar de l'offre de service aux demandeurs d'emploi.

- Une prise en charge des « moyens » comptes qui pourrait être développée.

Si un suivi des grands comptes nationaux a été mis en place par la signature d'accords cadres nationaux (33 accords cadres nationaux, ayant donné lieu à la collecte de 332 500 offres en 2007, dont 243 300 offres issues de six entreprises de travail temporaire), il n'existe pas de cadre formel pour la relation avec ce que l'on pourrait qualifier de « moyens » comptes, c'est-à-dire des entreprises procédant de manière régulière à un volume raisonnable d'embauches à l'échelle de plusieurs bassins d'emploi, dont les problématiques dépassent donc le champ d'une agence, voire d'une actuelle direction déléguée.

► Les conditions de réussite.

Pour aboutir à une offre de service formalisée et reconnue par les entreprises tel que décrite dans l'axe 2 du rapport, deux conditions de succès peuvent être distinguées :

- une communication accrue sur l'offre de service à l'attention des entreprises, avec la réalisation de supports adaptés ;
- une communication interne renforcée sur le contact aux entreprises.

Axe 2

Objectif Conforter un service d'intermédiation active à l'égard des entreprises.

► Les acquis.

- **Une réponse apportée par des conseillers issus du secteur professionnel correspondant à l'entreprise.** La mise en place d'équipes professionnelles divisées par secteurs d'activité (selon la nomenclature d'activités françaises) est généralisée dans les agences locales, sauf configuration locale particulière ou métiers transversaux (secrétariat, comptabilité...). Cette spécialisation par secteurs vise à permettre à des conseillers dotés d'un portefeuille d'activités économiques plus ou moins homogène de recueillir des offres de postes mieux établies, de mieux identifier les contraintes ou les besoins spécifiques des métiers et de faciliter ainsi le travail d'intermédiation. La connaissance du secteur professionnel par l'interlocuteur de l'entreprise figure d'ailleurs parmi les principales attentes des entreprises à l'égard de l'ANPE, attentes globalement satisfaites selon les enquêtes conduites. 73% des établissements clients sont globalement satisfaits (67% en 2006, 71% en 2005, 70% en 2004) de la connaissance des spécificités des secteurs professionnels.
- **L'existence d'un garant de l'offre, interlocuteur unique de l'entreprise.** Son rôle est double : d'une part contacter l'entreprise pour définir le contenu de l'offre, éventuellement la renégocier, préciser les attentes de l'employeur et établir les compétences requises ; d'autre part assurer un suivi de la satisfaction de l'employeur à échéance définie avec lui. A l'origine, le garant était également celui qui effectuait les mises en relations, et donc la sélection des candidats présentés à l'employeur. Même si la notion de garant a connu des évolutions, les établissements sont globalement satisfaits des apports de l'ANPE en matière de contacts personnalisés. (80% de satisfaits en 2007, 74% en 2006, 77% en 2005) ; selon les enquêtes barométriques, l'interlocuteur unique joue un rôle déterminant dans la construction positive des ressentis et des représentations des établissements clients.

► Les points de progrès

- **La sélection de candidats.**

Dans le cas d'un appui-conseil pour une offre anonyme, le DE est généralement présélectionné sur CV et/ou télé-candidatures, normalement par le conseiller garant de l'entreprise. Toutefois, dans le cas des télé-candidatures, où l'ANPE privilégie le temps de réaction (MER en moins d'une journée), la présélection est effectuée par un membre de l'équipe professionnelle présent. Cette organisation permet une fluidité du travail d'intermédiation, compatible avec la polyvalence des agents et la disponibilité relative du garant, mais ne permet pas nécessairement au conseiller effectuant l'intermédiation de connaître le profil et les capacités des candidats envoyés (la taille des portefeuilles y contribuant par ailleurs), ni les attentes de l'entreprise cherchant à recruter. La validation d'une télé-candidature d'un DE, sans autre prise de contact avec l'intéressé, dans la mesure où les compétences et le passé professionnel décrits correspondent au choix de l'entreprise semble souvent constituer en soi une sélection. Des prestations spécifiques peuvent être activées mais elles demeurent marginales : la méthode de recrutement par habiletés qui permet une sélection non par diplômes, mais en fonction des aptitudes réelles, détectées par simulation, grâce aux plates-formes de vocation a permis 40 000 recrutements en 2007 ; la vérification avant embauche des aptitudes du candidat (prestation dite d'évaluation en milieu du travail dans l'entreprise qui embauche, EMTPR) qui permet de sécuriser le choix de l'entreprise a été mobilisée dans 36 782 cas (à comparer au 1,2 millions de mises en relations positives).

- Le travail de présentation, d'accompagnement, et de qualification des candidatures (atouts comparés des candidats) auprès des entreprises.

L'importance des flux, la segmentation du temps de travail des conseillers, les difficultés de circulation d'information qui en résultent expliquent pour bonne part que ce service ne soit que peu rendu⁸. Le contact de suivi du recrutement avec l'entreprise, dont la date est négociée par le garant, intervient après envoi des candidats, parfois même après les entretiens et le choix du postulant. Il ne s'agit donc pas d'un accompagnement du placement par le conseiller, permettant de réaliser la meilleure intermédiation possible, en modifiant éventuellement la perception par l'employeur de certains candidats.

► **Les conditions de réussite**

Pour conforter un service d'intermédiation active, tel que présenté dans l'axe 2 du rapport, plusieurs facteurs de succès peuvent être distingués :

- à terme, la désignation de conseillers ayant pour cœur de mission, le contact avec l'entreprise (tout en consacrant une partie de leur temps à certains services aux demandeurs d'emploi), disposant d'une disponibilité plus grande ;
- la redéfinition des actes métiers à travers la diffusion d'un référentiel des bonnes pratiques de contact avec les entreprises, en se concentrant sur : le travail sur l'offre, la sélection et le travail de présentation comparée des candidats qualifiés pour répondre au besoin de l'entreprise ;
- une communication accrue des conseillers envers les entreprises.

⁸ Dans le cadre du niveau appui-conseil, et hors cas particuliers de l'accompagnement CVE ou CRP.

Axe 4

Faire-faire : co-traitants et opérateurs privés

► Les acquis

L'ANPE a développé depuis longtemps une complémentarité avec les réseaux des co-traitants, de façon à mieux prendre en charge certaines spécificités. En effet, l'Agence peut s'appuyer aujourd'hui sur 3 réseaux spécialisés : les missions locales pour les jeunes, le réseau des Cap Emploi pour les personnes handicapées et l'APEC pour les cadres.

L'intervention de ces co-traitants s'inscrit dans le cadre de conventions nationales conclues avec les têtes de réseau (CNML pour les missions locales, Agefiph pour les Cap Emploi) et l'APEC (qui dispose de 48 centres d'accueil). Les conventions conclues avec les têtes de réseau se déclinent en conventions locales entre les directions régionales et les différentes entités des co-traitants (117 Cap Emploi, 550 missions locales).

Les conventions fixent les volumes de public pris en charge par les co-traitants, y compris une cible concernant leur ventilation entre les différents parcours, ainsi que les modalités de rémunération. La rémunération est forfaitaire, calculée au prorata des demandeurs d'emploi reçus (par exemple, 700 € dans le cas des Cap Emploi, entre 560 et 1300 € pour l'APEC en fonction des parcours).

Co-traitant	Flux entrées 2007	Cible entrées 2007	Proportion stock ACE et ACT	Proportion stock ACC et MOB
Missions locales	128 119	100 400	23 %	75 %
Cap Emploi	66 658	63 300	23 %	76 %
APEC	29 790	30 000	33%	66%

Note : La répartition entre les parcours correspond à la répartition observée fin 2007 sur les seules personnes classées dans les parcours. Le nombre de personnes non classées en parcours s'élève à 31 901 pour les Cap Emploi et 39 122 pour les missions locales.

Le co-traitant est tenu de mettre à jour la situation du demandeur d'emploi et d'informer l'ANPE des différentes démarches entreprises. Cela passe par l'actualisation du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE), voire l'accès direct au système d'information de l'ANPE.

La prise en charge par les co-traitants est sans limitation de durée, jusqu'au retour à l'emploi durable de la personne suivie.

Le financement par l'Unédic d'opérateurs privés de placement a permis l'émergence d'un nouveau mode de prise en charge des demandeurs d'emploi, y compris au sein de l'ANPE. L'expérimentation des opérateurs privés de placement s'est mise en place dans le cadre de la convention d'assurance chômage de 2006, avec les modalités définies dans la convention tripartite Etat - Unédic - ANPE. Elle vise à confier la totalité du suivi et de l'accompagnement de demandeurs d'emploi à des organismes privés de placement (OPP), sélectionnés par l'Unédic sur la base d'un cahier des charges, après mise en concurrence.

Les OPP ont été sélectionnés pour 4 types de prestations. Pour la plus générale d'entre elles, qui correspond à l'essentiel du volume, le marché a été découpé en différents lots géographiques confiés à 11 opérateurs distincts.

Prestation	Volume cible	Volume fin 2007	Nb Assédic concernées	Nb d'opérateurs
Accompagnement renforcé	41 000	37 130	15	11
Accompagnement intensif	1 000	524	6	1
Accompagnement cadres seniors (*)	1 500	65	5	1
Repreneurs ou créateurs d'entreprise	2 500	1 978	11	9

(*) : Marché interrompu à l'initiative du prestataire.

Le cahier des charges précise notamment le ratio d'encadrement des demandeurs d'emploi (1 conseiller pour 40). La durée de la prise en charge est de l'ordre de 6 mois, complétée par un suivi dans l'emploi de 3 mois.

Les publics visés sont les demandeurs d'emploi « *rencontrant des difficultés particulières de reclassement* » (convention d'assurance chômage). Du point de vue de l'ANPE, cela correspond à des personnes en parcours de recherche accompagnée mais dont le projet de retour à l'emploi est bien affirmé (pas de problème de formation ou d'orientation). Toutefois, afin de permettre l'évaluation scientifique prévue par la convention tripartite, un outil informatique d'orientation des demandeurs d'emploi a été mis en place (OCC). Dans la pratique, l'orientation vers les OPP s'est rapidement faite en fonction de cet outil, indépendamment des mises en parcours par le conseiller référent (notamment de façon à assurer un flux suffisant vers les OPP).

La rémunération est variable en fonction du résultat obtenu. Pour la prestation d'accompagnement renforcé, la rémunération maximale est de 3 623 € : 30 % sont versés à la prise en charge, 35 % à l'accès à l'emploi (CDI ou CDD à temps plein de plus de 6 mois) et 35 % au bout de 6 mois dans l'emploi. Cette rémunération est majorée pour les seniors. Les rémunérations des autres types de prestations sont comparables.

L'ANPE a de son côté mis en place des plates-formes « Cap vers l'entreprise » dont le principe de fonctionnement est le même que celui des OPP, à savoir le suivi de demandeurs d'emploi par des conseillers ANPE dédiés à plein temps, dont le portefeuille ne peut dépasser 60 personnes. Le principe est là aussi celui d'une durée limitée (6 mois) avec un résultat mesuré par un retour à l'emploi durable (CDI ou CDD à temps plein de plus de 6 mois).

► Les pistes de progrès

- **L'intervention des co-traitants doit s'inscrire dans une logique de résultats.**

La mise en place des OPP a permis d'entreprendre une réflexion sur les principes d'intervention d'un opérateur externe à l'ANPE. En particulier, les deux éléments clés de l'intervention des OPP qui sont une totale liberté pour une prise en charge limitée dans le temps et une obligation de résultat, incitée par une rémunération variable relativement élevée, ne figurent pas dans les relations avec les co-traitants. La mise en place du nouvel opérateur devrait permettre de rénover progressivement la relation avec les co-traitants dans cette démarche de performance, tout en s'assurant de la solidité juridique de la relation contractuelle.

- **La relation avec les OPP doit évoluer vers une logique de complémentarité et non de concurrence.**

La mise en place des OPP a pu être perçue comme une critique indirecte de la performance de l'ANPE. L'action de ces OPP s'est donc inscrite dès le départ dans une logique de concurrence. Sans préjuger des résultats de l'évaluation, on peut constater aujourd'hui que cela a conduit l'Agence à développer de nouveaux modes de prise en charge et donc à améliorer la qualité du service rendu. C'est cette logique d'émulation et de fertilisation qu'il faudra rechercher et encourager à l'avenir, dans le cadre d'un partenariat, la responsabilité de donneur d'ordres incombant désormais au nouvel opérateur.

- **L'organisation du recours aux OPP ne doit pas être vue seulement comme un moyen d'absorber la charge de l'opérateur mais doit permettre la structuration d'un marché d'acteurs performants.**

Le principe du recours aux OPP ne peut se limiter à un aspect de sous-traitance, qui permettrait d'absorber des flux de demandeurs d'emploi lorsque l'opérateur est en limite de capacité. En effet, le principe de recours à des partenaires extérieurs est de susciter l'innovation dans la prise en charge des demandeurs d'emploi. Pour cela, il est important d'arriver à structurer le marché de façon à faire émerger des acteurs professionnels ayant l'assise et l'expertise nécessaires, ce qui impose une visibilité dans le temps sur un volume suffisant de demandeurs d'emploi, et non un ajustement en fonction des conditions du marché de l'emploi et de la charge de l'opérateur.

► **Les conditions de réussite**

Pour aboutir aux recommandations du rapport s'agissant de la répartition entre internalisation et externalisation et recours aux opérateurs extérieurs (axe 4, partie 4.4), sont notamment requis :

- la fiabilisation juridique du cadre d'intervention juridique des co-traitants ;
- l'exploitation de l'évaluation scientifique des OPP dans l'optique de tirer parti des meilleures pratiques et pas seulement de juger la performance passée.

Axe 4

Objectif – simplifier la gamme de prestations du nouvel opérateur

► Les acquis

L'ANPE et les Assédic disposent d'une vaste palette de prestations permettant de répondre au mieux aux problématiques des demandeurs d'emploi et des employeurs. On s'intéresse ici aux prestations dont le financement relève aujourd'hui directement de l'ANPE ou des Assédic.

Ces prestations sont essentiellement de trois types :

- des services pour aider les demandeurs d'emploi dans leurs démarches de recherche : il s'agit essentiellement des différents ateliers de recherche d'emploi ou de projet d'accès à l'emploi ;
- des services consistant à évaluer, valider et acquérir des compétences professionnelles : rentrent dans cette catégorie les bilans de compétence approfondis (BCA), les différentes évaluations, notamment en milieu de travail, ainsi que les achats de formation par les Assédic ;
- des services visant à fournir un accompagnement renforcé aux demandeurs d'emploi, même si ceux-ci relèvent du parcours d'accompagnement plutôt que de la prestation ouverte à tous les demandeurs d'emploi (cf. fiche sur l'accompagnement personnalisé) : les deux principales sont objectif emploi et objectif projet, remplacées à compter de mai 2008 par l'unique prestation cible emploi ;
- des aides financières versées au demandeur d'emploi ou à l'employeur : elles peuvent s'assimiler à un intéressement à la reprise d'emploi versée au demandeur d'emploi ou à l'employeur (aide dégressive à l'employeur par exemple) ou à une aide financière à la reprise d'emploi (c'est-à-dire une compensation des coûts engendrés par la reprise d'emploi, par exemple du fait d'une mobilité géographique).

Au-delà de ces prestations financées par l'ANPE ou les Assédic, il convient aussi de mentionner, pour mémoire, deux autres grandes catégories de dispositifs pour lesquels l'ANPE est prescriptrice : la formation (hors financement Assédic, par exemple stages AFPA) et les contrats aidés (dont les financements transitent par le CNASEA).

Prestation	Volume 2007
Aider les DE dans leur démarche de recherche	1 620 000 ateliers – 24 M€
Evaluer, valider et acquérir des compétences professionnelles	436 000 évaluations – 35 M€ 32 174 AFPE – 30 M€ 43 523 formations conventionnées – 151 M€ 11 322 formations homologuées – 11 M€
Accompagnement renforcé (hors OPP et co-traitants)	867 000 prestations – 443 M€
Aides financières	6 440 ADE – 68 M€ reprises ou créations d'entreprise – 428 M€ 13 180 AMG Unédic – 17 M€ 161 687 AMG Etat ANPE – 20 M€

Le dialogue ANPE-Assédic a permis de déterminer les critères de la politique d'emploi des aides financières. Les aides financières sont, pour la plupart, financées par les Assédic (ou gérées par les Assédic pour le compte de l'Etat : allocation de fin de formation par exemple). Pour autant, c'est l'ANPE qui a la responsabilité de prescrire et de préparer le dossier de demande d'une aide pour validation par les Assédic.

Ce double niveau a amené à définir précisément la politique d'emploi des aides, dans le règlement général annexé à la convention d'assurance chômage mais aussi dans le dialogue, au niveau local, entre les directions régionales de l'ANPE et les Assédic. Les effets attendus des dispositifs, les publics cibles et les critères d'opportunité d'emploi sont donc affinés en permanence par ce dialogue afin de répondre aux évolutions des besoins des demandeurs d'emploi, avec un pilotage budgétaire rigoureux du fait de la double responsabilité.

L'ANPE a entamé un processus de modernisation et de rationalisation de ses prestations. En effet, les prestations, qui n'avaient pas été révisées depuis 1999 (« nouvelle offre de service »), ont fait l'objet d'une réorganisation à l'occasion du renouvellement des marchés des prestataires en 2008 pour une durée triennale. La rationalisation porte essentiellement sur les prestations dites « d'accompagnement » (cible emploi et BCA), puisqu'il existait auparavant 9 prestations dans cette catégorie. De plus, une rémunération variable, à hauteur de 20 % a été introduite pour cible emploi. Une prestation supplémentaire, stratégie de recherche d'emploi, a été mise en place.

Les autres prestations (ateliers et les différents types d'évaluations) ont peu évolué dans leur contenu. En revanche, à l'occasion du nouveau marché, le contrôle de qualité a été renforcé par la mise en place d'un *reporting* mensuel vers l'ANPE par le prestataire. De plus, ce dernier doit également tenir à disposition de l'ANPE des indicateurs complémentaires.

► Les pistes de progrès

- Il peut exister des différences importantes selon le statut au regard du droit à indemnisation en ce qui concerne les aides financières.

Les aides financées par les Assédic, dans le cadre de l'activation des dépenses du régime d'assurance chômage (article L. 354-1 du code du travail), ne s'adressent aujourd'hui qu'aux demandeurs d'emploi indemnisés. C'est en particulier le cas de l'achat de formation par les Assédic. La mise en place d'une section budgétaire unique devrait permettre de réduire les disparités de prise en charge en fonction du statut vis-à-vis de l'indemnisation du régime d'assurance chômage.

Les dépenses d'allocations du régime chômage et du régime de solidarité resteront cependant fixées respectivement par l'Unédic et par l'Etat. Pour les aides relevant de ces sections budgétaires (rémunération des demandeurs d'emploi en formation, mais aussi règles de cumul), la résorption des disparités devra passer par la convergence des règles applicables des deux régimes.

- L'emploi des différents dispositifs est contraint par une gestion par enveloppes non fongibles.

Le mécanisme de gestion des prestations fonctionne essentiellement par détermination d'enveloppes, dans un premier temps au niveau régional, allouées dispositif par dispositif et non fongibles. Pour les aides financières relevant du régime d'assurance chômage, les enveloppes sont déterminées par l'Unédic et déléguées aux Assédic. A l'intérieur d'une direction régionale de l'ANPE ou d'une Assédic, il peut y avoir une allocation par direction déléguée ou réseau d'antennes Assédic. Le conseiller ANPE ne peut prescrire des prestations que dans le cadre de ces enveloppes et peut donc être limité dans l'adaptation au cas spécifique de la personne qu'il suit. Pour autant, il ne faudrait pas qu'une plus grande flexibilité conduise à rendre plus floue la politique d'emploi des différents dispositifs.

- Les organismes intervenant dans le cadre de l'accompagnement ne peuvent pas optimiser l'emploi des outils disponibles dans le cadre de leur intervention.

Lorsqu'un demandeur d'emploi est pris en charge par un partenaire de l'ANPE, co-traitant ou OPP, il reste de la responsabilité de l'ANPE de prescrire d'éventuelles aides ou prestations, avec, le cas échéant, validation par les Assédict. Cela est compréhensible dans le cas des prestations d'évaluation ou destinées à aider le demandeur d'emploi dans sa recherche, puisque l'accompagnement fourni par le partenaire de l'ANPE doit être intégral, et donc inclure ce type de prestations. En revanche, les aides financières peuvent être un déclencheur utile à l'embauche et devraient donc être facilement disponibles pour tous les demandeurs d'emploi. Aujourd'hui, il est difficile, par exemple pour un OPP, de mobiliser ces aides, ne serait-ce que du fait de la nécessaire double instruction, par l'ANPE puis par les Assédict. En particulier, le conseiller de l'ANPE qui sera amené à prescrire l'aide ne connaîtra pas aussi bien le demandeur d'emploi que s'il le suivait directement et la prescription sera sans doute moins efficace.

- Les ateliers externalisés limitent les interactions entre les conseillers et les demandeurs d'emploi, hors des entretiens individuels.

Aujourd'hui, une part importante des ateliers est réalisée par des prestataires externes (2/3 des 1,6 millions d'ateliers effectués en 2007), de façon à rendre les conseillers ANPE plus disponibles pour la montée en charge du suivi mensuel personnalisé. Cependant, lorsqu'ils sont réalisés par des conseillers référents de l'ANPE, ce qui existe de manière généralisée plusieurs bassins d'emplois, à Paris notamment, ces ateliers entraînent une interaction forte avec les demandeurs d'emploi et contribuent donc à une meilleure connaissance des compétences, des forces et des faiblesses de ceux-ci, venant ainsi renforcer l'efficacité du suivi et des préconisations au vu de l'objectif de retour à l'emploi.

► Les conditions de réussite.

Pour aboutir au schéma évoqué dans l'axe 4 (partie 4.5, la gamme des prestations) :

- la simplification et la flexibilisation des règles de mobilisation des aides financières, dans le cadre de l'emploi de la section « interventions » du budget du nouvel opérateur ;
- l'établissement d'un système de relations avec les OPP et les co-traitants leur permettant d'optimiser l'utilisation des différents dispositifs de dépenses actives.

Axe 4

LE RESEAU

D'après les éléments recueillis auprès du groupe de travail IGAS-DGEFP-Unédic-ANPE-CGEFI conduit par Marie-Ange Du Mesnil Du Buisson.

► L'organisation générale

	ANPE	Assédic
Structures hiérarchiques et managériales	- 1 direction générale - 26 directions régionales (supervisant 121 directions déléguées)	- 1 direction générale ; - 30 Assédic et le GARP (en charge du recouvrement pour les Assédic d'Ile de France) ; - 115 coordinations de réseaux (échelon intermédiaire, généralement installé dans une antenne).
Structures de mutualisation des services	22 plates-formes téléphoniques 5 plates-formes internes de service (achat-prestations).	
Unités de base	827 agences locales pour l'emploi	- 642 sites d'accueil/antennes de plein exercice.
Sites spécialisés tournés vers les clients	Des sites spécialisés (CVE, CRP, plate forme de vocations) - 30 unités spécialisées sur des segments de demandeurs d'emploi aux caractéristiques spécifiques (intermittents du spectacle, cadres, extras de l'hôtellerie) - 91 plates formes de vocation.	
Points relais permanents ou temporaires pour les clients	- 163 points relais (dont 80 délivrent tous les services pour un groupe de communes donné). - Permanences dans des mairies, bureaux de l'emploi, et développement des visio-guichets (20).	- 556 bornes Unidialog dans des services publics, 86 visio-guichets.

► Les distances entre unités de base

- 8% des ALE sont distantes de 0 à 50 mètres de l'antenne.
- 4% des ALE sont distantes de 51 à 200 mètres
- 11% des ALE sont distantes de 201 à 500 mètres.
- 16% des ALE sont distantes de 501 à 1000 mètres
- 24% des ALE sont distantes de 1001 à 2000 mètres
- 23% des ALE sont distantes de 2001 à 5000 mètres
- 11% des ALE sont distantes de plus de 5000 mètres
- 3% des ALE de distances indéterminées.

► Les guichets uniques (cf. ci-après)

• **Montée en charge des guichets uniques**

	Données au 07/01/2008		
	Agences locales et points relais délivrant tous les services ANPE	Antennes Assedic	Inscription Assedic et 1 ^{er} entretien ANPE réalisés le même jour
• Nombre de sites	908	642	45 %
• Structures contribuant aux GU • Part du réseau Anpe • Part du réseau Assedic	485 53.53 % -	383 - 59.66 %	73 %
• Structures contribuant aux GU et réalisant l'inscription Assedic et le 1 ^{er} entretien ANPE le même jour, dans plus de 50% des cas • Part du réseau Anpe • Part du réseau Assedic	405 44.70 % -	328 - 50.78 %	81 %

• **Types de Guichets Uniques (recensement au 07/01/08)**

1) sur sites communs	10
2) sur sites contigus	41
3) sites distants de moins de 200 mètres	95
4) sites Assedic hébergeant des agents ANPE	259
5) sites ANPE hébergeant des agents Assedic	31
6) autres configurations	49
Total :	485

Distance entre Agence ANPE et Antenne Assedic la plus proche	en % du Nb de sites	en % du Nb de DE
0 à 50 m	8	7
51 à 200 m	4	4,5
201 à 500 m	11	10,5
501 à 1 000 m	16	16,5
1 001 à 2 000 m	24	27
2 001 à 5 000 m	23	26
5 001 m et plus	11	8,5
distance indéterminée	3	-
Total :	100	100

Source : rapport d'état des lieux du groupe de travail IGAS-DGEFP-Unedic-ANPE-CGEFI, janvier 2007

Axe 4

Les effectifs, les métiers

Les effectifs globaux

Tableau général, rapport du groupe de travail DGEFP-Unédic-ANPE-CGEFI conduit par Marie-Ange du Mesnil du Buisson.

Structures du réseau	ANPE (hors contrats aidés et agents temporaires)				Assurance Chômage (hors DUAGS)			
	Nb entités	Nb agents ⁽¹⁾	Poids	Effectif moyen	Nb entités	Nb employés ⁽¹⁾	Poids	Effectif moyen
Agence locale / Antennes Assedic Unités spécialisées Plateformes de vocation	827 30 91	24 853	87 %	30	642	9 534	64,5 %	14,8
Direction régionale ANPE / Sièges des Assedic & GARP	26	1 787	6,3%	68	31	3 827	25,5 %	121,5
<i>Dont services aux employeurs</i>						1517		
<i>Dont service contentieux</i>						214		
<i>Dont services support</i>		1 787	6,3 %			2 096	13,8%	
Directions déléguées de l'ANPE/ Coordinateurs réseau Assedic	119	867	3,0%	7	117	- (3)		
Centre de Ressources pour le Développement des Compétences	8	187	0,7%	23				
Siège (hors DSI & établissements informatiques)	1	488	1,7%		1	425	2,6 %	
DSI		168	0,6%			156	1 %	
Établissements informatiques(CISI ANPE , DPI-DSE-DME Unedic)	8	120	0,4%			949	6,4 %	
Divers		77	0,3%					
Total		28 547	100,0%			14 912	100%	
Effectifs en contact direct avec les clients (2)		24 078	84,3%			11 265	76,2 %	

(1) CDI et CDD inscrits au 31/10/2007, selon la structure d'affectation, hors agents temporaires (773) et contrats aidés (1915) pour l'ANPE, hors DUAGS pour l'assurance chômage

(2) ANPE : filière conseil I à IV A, managers opérationnels IV A et IV B, prérecrutés, 60 % agents appui-gestion en ALE

Unedic : effectifs des sites d'accueil + effectifs des services aux employeurs et des services juridiques et contentieux des Assedic.

(3) Effectifs inclus dans l'effectif global des sièges des Assedic

Les métiers de production et de services⁹

► Les acquis.

Une polyvalence développée dans les unités de base des deux réseaux, qui peut rendre plus aisée les changements de contenus professionnels pour de nombreux agents.

Dans les Assédic, la polyvalence s'entend à l'intérieur du service au demandeur d'emploi qui a lieu en antenne locale, le service chargé des entreprises étant distinct, généralement situé en région. Dans la carte nationale des activités et des compétences, construite par l'Unédic, s'agissant de la famille professionnelle « demandeurs d'emplois », le métier de production des salariés – hors encadrement – correspond à des tâches multiples : l'accueil du demandeur d'emploi (entretien d'inscription et traitement des demandes téléphoniques), le suivi du dossier d'indemnisation, de liquidation des prestations, l'instruction des dossiers d'aides au reclassement, le traitement d'une partie du contentieux liés aux indemnités (phase amiable). A l'ANPE, cette polyvalence est à la fois une polyvalence de service-clientèle (les conseillers traitent avec deux clientèles, les entreprises et les DE), et une polyvalence fonctionnelle, c'est-à-dire la réunion de plusieurs compétences pour un même agent, compétences qui réclament des niveaux de professionnalisme différents et dont il fait un usage régulier dans son temps de travail régulier.

Un développement et une valorisation de la fonction d'accueil du demandeur d'emploi dans les deux organismes.

La généralisation de la pratique des entretiens personnalisés au cours des années 2000 (PAP-ND, puis PPAE) a conduit à un renforcement du lien entre les conseillers et les demandeurs d'emploi. Depuis la mise en place de l'inscription du DE en antenne Assédic, à la fin des années 1990, les Assédic sont gestionnaires de flux de clientèle importants. Une partie importante des salariés a développé des capacités d'écoute et de conseil que la nouvelle institution issue de la fusion doit pouvoir capitaliser.

S'agissant des agents des Assédic, une technicité reconnue en matière de calcul et de contrôle des droits.

La juste application des règles relatives aux régimes d'assurance chômage et de solidarité et l'actualisation de ces règles nécessitent des qualités de rigueur et de précision d'analyse, qui doivent être maintenues. Le développement des systèmes d'information conduit à ce que nombre de cas simples d'entrées de dossier puissent être traités rapidement. Certaines antennes pratiquent le traitement direct des dossiers simples, mais le plus souvent celui-ci est organisé en back-office. Toutefois, la complexité de la réglementation nécessite également des spécialistes chargés de points particuliers (indemnisation des intermittents du spectacle, annexes 8 et 10 du règlement d'assurance chômage), ou de personnes ressources pour les phases de pré-contentieux traités en antenne locale.

► Les points de progrès.

Un fort émiettement du travail. Cet émiettement résulte de la segmentation des tâches dans les sites de premier niveau des deux organismes. L'agent de production de l'antenne Assédic voit ainsi son temps de travail hebdomadaire réparti en trois macro-activités principales de charge comparable :

- l'accueil physique du DE (entretiens d'inscription, entretiens de suivi en recherche accompagnée, à 8 mois et à 5 mois depuis peu),
- l'accueil téléphonique (renseignements, actualisation des dossiers),

⁹ Ne sont pas traitées ici des fonctions services aux employeurs, chargés du recouvrement, dont le transfert d'activités est prévu d'ici 2012.

- le traitement des dossiers en back office (opérations liées aux entrées de dossier – liquidation des indemnités-, actualisation des données (suite à déclaration d’activités réduites...), instruction et liquidation des aides au reclassement), gestion des procédures précontentieuses (phase amiable jusqu’à l’échéancier du paiement). la réception des appels téléphoniques des DE.

A ces trois macro-activités principales s’ajoutent des activités de diffusion de la réglementation, d’animation et de contrôle des procédures. Seuls certains agents sont spécialisés sur des dossiers d’indemnisation complexes (intermittents du spectacle essentiellement).

Le conseiller de l’ANPE voit son temps de travail également segmenté en cinq groupes d’activités principaux : le suivi des demandeurs d’emploi en SMP (entretiens), la réalisation des premiers entretiens dits « PPAE 1 », la gestion de la zone d’activités techniques (c’est-à-dire la réception des offres des entreprises, le travail de mise en relation des offreurs et des demandeurs d’emploi proprement dit, les tâches administratives - gestion des aides au reclassement, des contrats aidés), et la prospection en entreprise auxquelles viennent s’ajouter des activités périphériques ponctuelles (tenue d’ateliers, permanence téléphonique, animation de la zone d’accueil et réception des flux). Cette pluriactivité entraîne de nombreux déplacements des agents (en antenne Assédic en cas de guichet unique, en entreprise), une faible disponibilité en temps réel à l’égard des clients, et la limitation des temps de partage collectif facilitant l’intermédiation.

Dans les deux organismes, ce mode d’organisation a pour risque principal de conduire à un pilotage mécanique des organisations (« tyrannie des plannings ») plutôt qu’à un pilotage par les objectifs. Le conseiller dont l’organisation du travail varie en fonction de plannings élaborés pour chaque semaine peut in fine avoir une vision brouillée de ce qu’est son cœur de métier et ce que l’on attend de lui.

► **Les conditions de réussite.**

Pour mettre en place le nouveau schéma des métiers de l’unité territoriale de base, en lien avec la clientèle, sont particulièrement nécessaires :

- le démarrage progressif la mise en place de la nouvelle offre de service, par bassins d’emploi, une fois les équipes mixées ;
- la généralisation de l’accès à des formations destinées à permettre à tous les agents d’acquérir un socle commun de compétences et les savoirs faire nécessaires pour assumer chacune des 3 nouvelles fonctions de service à la clientèle ;
- pour les personnes en appui individualisé auprès du demandeur d’emploi : la définition stricte de la part dominante du temps de travail laissée aux entretiens et à l’aide aux demandeurs ; la maîtrise de l’agenda des conseillers dans ce domaine, leur permettant alors de fixer directement des rendez-vous avec le demandeur d’emploi d’un échéance à l’autre ; le renforcement des travaux collectifs internes et avec les clients (internalisation plus forte des ateliers, en complément du suivi mensuel) ;
- pour les conseillers spécialisés en accompagnement, la mise en place des équipes spécialisées, dans chaque bassin de vie (sauf en cas de recours local généralisé aux opérateurs privés sous traitants), sur un modèle qui correspond à la généralisation de CVE ;
- l’encouragement à la mobilité fonctionnelle interne, tout au long de la carrière.

REMERCIEMENTS

Ce rapport doit beaucoup à la contribution du groupe de travail qui a accepté d'y apporter l'appui de sa réflexion dans une démarche d'échange très libre et un grand esprit d'ouverture. Ont participé à ce groupe¹⁰ :

- Madame Catherine BARBAROUX, Directrice générale des services du Conseil régional d'Ile-de-France ;
- Monsieur Bernard BRUNHES, consultant en management et ressources humaines, groupe BPI ;
- Monsieur Thomas CHAUDRON, Président national du Centre des jeunes dirigeants d'entreprises (CJD) ;
- Madame Claude DEROSIER, Présidente de l'Union des groupements d'employeurs de France (UGEF) ;
- Monsieur Denis FOUGERE, économiste (CREST) ;
- Madame Nathalie HANET-KANIA, Secrétaire générale de l'association COORACE, fédération d'entreprises de l'économie sociale et solidaire ;
- Monsieur Philippe MAITREAU, Maire-adjoint de Mulhouse, membre de l'AMF ;
- Monsieur Didier PIARD, administrateur du comité national de coordination et d'évaluation des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification ;
- Monsieur Francis VERCAMER, Député du Nord, maire d'Hem ;
- Monsieur Philippe VIVIEN, Directeur des ressources humaines du groupe AREVA.

Avec l'appui d'Alain BETTERICH (DGEFP), Arnaud PECKER (IGF), Cédric PUYDEBOIS (IGAS), Béatrice SEDILLOT (DARES).

¹⁰ Par ordre alphabétique.