

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

AIDER AU RETOUR À L'EMPLOI

Le Premier ministre a demandé au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, le CERC, de procéder à une analyse approfondie des dispositifs d'aide au retour à l'emploi et de formuler des propositions destinées à améliorer l'accompagnement des chômeurs. Tel est l'objet du sixième rapport du CERC qui s'inscrit dans le prolongement de son précédent rapport portant sur la sécurité de l'emploi. Pour mener à bien cette étude, le CERC a utilisé les travaux d'évaluation disponibles, au demeurant assez rares si on les compare avec ceux existant chez plusieurs de nos voisins. Il a engagé des travaux de recherche sur les dimensions locales du système français. Il a enfin mené une analyse approfondie des systèmes développés dans cinq pays ayant engagé des réformes en profondeur : l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

La situation du chômage en France et la complexité du système d'aide au retour à l'emploi nécessitent, de l'avis du Conseil, une réforme en profondeur, afin de redonner au système plus de cohérence, de lisibilité, de stabilité et donc d'efficacité.

Les réformes de 2001 ont engendré une dynamique certaine. Il s'agit de la convention UNEDIC faisant jouer au régime d'assurance chômage un rôle plus actif dans l'aide au retour à l'emploi et du renforcement des missions -et des moyens- de l'ANPE pour qu'elle assure une prise en charge de tous les demandeurs d'emploi dès leur inscription en adaptant les services qui leur sont proposés aux caractéristiques et difficultés de chacun.

Mais ces réformes n'ont pas simplifié le schéma institutionnel et comportent, dans leur mise en œuvre, des risques de dilution des responsabilités. Ces risques ont été renforcés par les lois de décentralisation et de réforme du RMI.

Enfin, la loi de cohésion sociale a défini le champ du service public de l'emploi mais provoque des changements organisationnels sans lien explicite avec ce concept de service public.

Le diagnostic et les propositions de réforme que le Conseil formule portent sur l'ensemble du Service public de l'emploi, tel que le définit la loi de cohésion sociale, à savoir les activités de placement, d'indemnisation, d'insertion, de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Trois points seront successivement examinés. Ils sont étroitement liés entre eux.

I. LA RÉFORME DES REVENUS DE REMPLACEMENT

L'indemnisation du chômage joue un rôle actif dans le retour à l'emploi. Vivre dans la précarité et les difficultés financières est un handicap, parfois dirimant, pour la recherche active d'emploi. Par ailleurs, disposer d'un horizon de revenus, même réduits par rapport à un salaire, permet au demandeur d'emploi de rechercher et de retrouver un emploi plus en adéquation avec ses qualifications et ses objectifs, avec des conséquences favorables sur la qualité et la durabilité de l'emploi.

Trois revenus de remplacement sont accessibles aux personnes privées d'emploi : l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et le RMI.

Même si les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage sont, en France, parmi les plus ouvertes, un demandeur d'emploi sur deux, seulement, y accède. Il faut avoir cotisé durant au moins six mois (au cours des 22 derniers mois) pour pouvoir ouvrir des droits à l'assurance chômage, pendant sept mois. Avoir cotisé pendant 14 mois (sur les 24 derniers mois) conduit à une allocation d'une durée maximale de 23 mois. Ces discontinuités sont peu justifiables ; au demeurant, l'existence de telles « filières » est rare en Europe.

L'allocation de solidarité spécifique n'est ouverte qu'aux chômeurs en fin de droit ayant eu une carrière salariale antérieure longue. De ce fait, un certain nombre de demandeurs d'emploi sont renvoyés sur le RMI ; mais celui-ci n'est pas accessible aux jeunes de moins de 25 ans.

Au total, les jeunes et certains titulaires d'emplois précaires, notamment dans des emplois à temps partiel, ne bénéficient pas, en général, de revenus de remplacement suffisants.

Au total, le système des revenus de remplacement ne semble plus adapté à la nature actuelle du chômage (cf. La sécurité de l'emploi, rapport n°5, CERC, 2005).

Les conditions de financement et de détermination de l'ensemble des revenus de remplacement devraient, à notre avis, être réexaminées en tenant compte des éléments suivants.

- Dans un pays où l'on ne parvient pas, quelles qu'en soient les raisons, à faire descendre le taux de chômage, il faut sans doute reconnaître que la prise en charge de ses conséquences financières ne doit pas faire appel à la seule solidarité interprofessionnelle, mais à des sources d'origine fiscale traduisant la solidarité nationale. L'État doit prendre sa part dans le financement des revenus de remplacement, que ce soit au sein de l'assurance chômage ou des allocations de solidarité (sous conditions de ressources) à destination des chômeurs non éligibles à l'assurance.

- On ne peut maintenir les procédures actuelles où le régime d'assurance chômage détermine les critères des allocations (éligibilité, durée, taux de remplacement, plafond) indépendamment des conséquences sur les autres régimes financés par l'État ou les départements. Il serait souhaitable qu'un examen simultané de l'ensemble des revenus de remplacement soit effectué pour conduire à plus d'équité dans le traitement des personnes et pour stabiliser les règles d'indemnisation. C'est dans ce cadre que le rôle des mécanismes de solidarité interprofessionnelle (cotisations d'assurance chômage) et de solidarité nationale (financement par l'impôt) devrait être redéfini.

- Il ne paraît ni juste, ni efficace de demeurer dans un système d'assurance où les droits s'accumulent en fonction de l'ancienneté et du niveau de salaires, ce qui conduit à la fois à un niveau maximal d'indemnisation le plus élevé en Europe pour les anciens salariés les mieux rémunérés et à l'exclusion, de fait, d'une proportion importante de chômeurs.

Le Conseil propose donc que soit examiné un ensemble de réformes.

- Un droit à allocation d'assurance serait ouvert dès le premier mois de cotisation pour une durée qui serait fonction de la durée de cotisations, cette montée progressive s'arrêtant à la durée de la filière principale (actuellement 23 mois).

- Toutefois, cela ne suffirait pas à assurer un revenu de remplacement suffisant à l'ensemble des personnes engagées dans une démarche active de recherche d'emploi. Aussi, le Conseil propose qu'une allocation de solidarité sous conditions de ressources soit ouverte à tout demandeur inscrit à l'ANPE et recherchant activement un emploi. Ceci concernerait les salariés ayant perdu leur emploi et ayant épuisé les droits à

l'assurance, les jeunes entrant sur le marché du travail ou les personnes y revenant après une longue période d'inactivité. Pour ces dernières catégories, dites de « primo-demandeurs d'emploi », l'allocation pourrait n'être versée qu'au terme d'une période, à définir, d'accompagnement de la recherche d'emploi menée à l'ANPE. Le suivi et la définition des modalités d'accompagnement devraient alors être précisément définis, notamment pour les jeunes.

- Enfin, les allocations minima d'indemnisation du chômage (qu'il s'agisse de l'assurance ou de la solidarité) devraient être définies de telle manière qu'un salarié entrant au chômage n'ait pas à recourir au RMI. Comme cela peut être le cas pour des salariés à temps partiel qui entrent au chômage.

Si cet ensemble de réformes était adopté, le recours au RMI serait alors, de fait, réservé aux personnes dont les aptitudes professionnelles et les difficultés personnelles sont telles que l'aide à leur insertion sociale passe par une prise en charge d'une autre nature.

Jusqu'à une période très récente, les différents régimes de revenus de remplacement s'accompagnaient, en pratique, d'un assez faible degré d'exigence quant aux démarches des allocataires en terme de recherche active d'emploi ou d'insertion et d'un moindre effort d'aide que certains de nos voisins. Les évolutions engagées cette année, en ce qui concerne le suivi des demandeurs d'emploi, nous rapprochent des pratiques de nos voisins européens. La meilleure prise en charge en termes de revenus légitimerait en tout cas un accompagnement plus dense et plus strict, notamment pour les jeunes en phase d'insertion dans l'emploi.

II. LA RÉFORME DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

L'accompagnement des demandeurs d'emploi a été renforcé depuis les réformes de 2001. D'une part, l'UNEDIC, et tous les chômeurs percevant l'allocation d'aide au retour à l'emploi, s'engagent par un contrat, le « plan d'aide au retour à l'emploi », le PARE, précisant les obligations réciproques du demandeur d'emploi et de l'UNEDIC. L'aide apportée au demandeur d'emploi est définie et mise en œuvre par l'ANPE dans le cadre d'un « projet d'action personnalisé », le PAP, dont bénéficient également les autres demandeurs d'emploi.

La démarche initiale à l'ANPE vise à déterminer les difficultés particulières de chacun et à leur proposer des niveaux de services adaptés à leur situation. Dans ce cadre, ceux qui sont jugés suffisamment autonomes accèdent en « libre service » à diverses aides de l'ANPE et bénéficient de ses services d'intermédiation avec des entreprises cherchant à embaucher. Les moins autonomes bénéficient de services d'accompagnement plus ou moins intenses au travers d'une vaste panoplie de prestations.

Les différentes études disponibles (elles sont malheureusement encore assez rares et partielles) montrent que les principales prestations ont, au niveau individuel, un effet positif mais modéré sur le retour à l'emploi et sur la durée de l'emploi retrouvé. Pourtant, il n'apparaît pas, jusqu'à présent, un effet significatif des réformes de 2001 sur les résultats globaux en termes de retour à l'emploi.

Si la prise en charge précoce de tous les demandeurs d'emploi et l'accroissement du volume de prestations ont sans doute constitué des améliorations importantes, d'autres devraient probablement être recherchées.

Au-delà de l'accès à des prestations spécifiques, une large proportion de demandeurs d'emploi exprime le souhait d'avoir affaire à un même agent, son « référent », au long de son parcours de recherche d'emploi. Ceci est, jusqu'à présent, rarement mis en œuvre directement par les agences locales pour l'emploi (ALE) ; en revanche, c'est davantage le cas lorsque des demandeurs d'emploi sont pris en charge par des co-traitants de l'ANPE (par exemple l'APEC pour un certain nombre de cadres) ; c'est également le cas dans diverses expériences en cours avec des entreprises privées sous-traitantes, le cas le plus connu étant l'expérience menée à Rouen et à Lille par la société INGEUS.

Certains demandeurs d'emploi ont besoin d'accéder à des prestations de formation pour améliorer leurs capacités. Dans ce domaine, apparaissent des difficultés particulières : la multiplicité des financeurs (État, régions, UNEDIC notamment), le fait que l'ANPE n'ait pas de maîtrise sur la définition des formations comme elle l'a pour les autres prestations, la difficulté enfin, pour les agents de l'ANPE, à intégrer les prestations de formation dans le suivi des demandeurs d'emploi. Enfin, la formation des demandeurs d'emploi (en dehors des formations qualifiantes organisées par l'AFPA) donne lieu à l'intervention d'un grand nombre de prestataires et ce marché n'est, à la hauteur des enjeux, ni suffisamment régulé, ni correctement évalué.

De même, jusqu'à très récemment, l'instrument que représente l'accès à des contrats aidés était insuffisamment intégré dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Occuper un emploi aidé, que ce soit dans le secteur marchand ou non marchand, ne devrait pas interrompre le suivi du demandeur d'emploi, afin de l'aider à accéder, à terme, à un emploi non subventionné. Les orientations prises dans le cadre de la loi de cohésion sociale vont dans le bon sens ; cependant, la pluralité des prescripteurs, selon les sources de financement, demeure un handicap.

À la diversité des situations et des besoins des demandeurs d'emploi doit correspondre une diversité d'approche et de prestations. Il semble justifié, de ce point de vue, de faire appel à une diversité d'opérateurs auxquels serait confié non pas la

réalisation de prestations isolées, mais l'accompagnement intégral de certains demandeurs d'emploi. Cependant, il n'existe encore aucune évaluation aboutie permettant de conclure à l'utilité d'un référent unique ou à la supériorité d'un mode de traitement en co-traitance ou en sous-traitance par rapport à l'accompagnement mené par l'ANPE. La généralisation des expériences menées actuellement ne peut se concevoir sans une telle évaluation et sans définir précisément les conditions de mise en œuvre.

III. LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET SA GOUVERNANCE

L'organisation du système d'aide au retour à l'emploi est particulièrement complexe en France, au regard des pays européens étudiés. Ce point avait déjà été souligné par Jean Marimbert dans son rapport de 2004 sur le rapprochement des services de l'ANPE et de l'UNEDIC. La situation qu'il décrivait est, en fait, encore plus complexe lorsqu'on examine, au plus près du terrain, l'interférence entre les services des organismes nationaux et les diverses initiatives locales. Cette remarque vaut aussi pour les allocataires du RMI dont la loi de décembre 2003 a transféré la prise en charge aux départements. Ceci est sans doute une source importante d'inefficacité et il n'est pas acquis que la création des maisons de l'emploi puisse assurer au niveau local, une meilleure coordination.

Par ailleurs et plus profondément, les évolutions enregistrées depuis 2001 risquent de remettre en cause l'une des finalités du service public de l'emploi qui est de viser à rétablir, autant que possible, l'égalité des chances entre tous les demandeurs d'emploi.

La réforme de 2001 s'était accompagnée de la réaffirmation que l'ANPE devait conserver la responsabilité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, que ceux-ci soient ou non allocataires du régime d'assurance chômage. Cependant, l'UNEDIC est financeur de prestations d'accompagnement, elle peut définir des actions de formation et mettre en place des aides à la mobilité ou à l'embauche. Elle devient ainsi progressivement un opérateur à part entière de l'aide au retour à l'emploi des seuls chômeurs indemnisés avec presque autant d'instruments que n'en a l'ANPE. Son rôle risque de s'étendre dès lors que, en application de la loi de cohésion sociale, elle se verrait reconnaître la possibilité de passer des conventions de sous-traitance avec des opérateurs qui réaliseraient l'accompagnement et le placement de certains allocataires de l'assurance chômage dont le suivi par l'ANPE serait suspendu et qu'elle mettrait en œuvre des outils de diagnostic des difficultés des demandeurs d'emploi (modèle dit de « profilage »). Les expériences de recours à des opérateurs privés évoquées précédemment sont, certes, censées être menées en accord avec l'ANPE, mais celle-ci n'en a pas la maîtrise.

Cette situation des organismes d'assurance chômage est exceptionnelle en Europe. Dans les pays que nous avons étudiés, lorsque le régime d'assurance n'est pas géré par l'agence pour l'emploi (il l'est au Royaume-Uni et en Allemagne ; aux Pays-Bas l'assurance chômage dépend d'un organisme public, distinct de l'agence), les caisses d'assurance ne jouent pas de rôle actif dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi bénéficiant d'allocations. Dans tous les cas, c'est une agence publique qui assure l'accueil des demandeurs d'emploi, définit avec eux les mesures les plus adaptées à leur situation et éventuellement confie leur prise en charge à des opérateurs privés. En définitive, quelle que soit l'orientation politique dominante dans ces pays, les responsabilités de l'État (exercées, le plus souvent, au travers d'une agence publique) sont plus affirmées qu'en France, dans un contexte de recours régulé à des prestataires privés.

Pour ce qui concerne l'ensemble des dispositifs d'accompagnement et d'aide aux personnes privées d'emploi, il importe de définir un système institutionnel adapté à la nature de service public de ces activités. Parmi les finalités de la mission de service public figure celle d'un traitement équitable de tous les demandeurs d'emploi, quelle que soit leur situation au regard de l'indemnisation et quel que soit l'opérateur prenant en charge son parcours de retour à l'emploi.

Rappelons que *l'intervention d'opérateurs multiples, publics ou privés, n'est en rien incompatible avec la fourniture d'un service public*. De fait, nous l'avons dit, les objectifs d'efficacité et de qualité peuvent inciter à faire appel à une pluralité d'opérateurs. Ceux-ci doivent être choisis après mise en concurrence selon des règles claires. Leur action doit aussi être rigoureusement évaluée et contrôlée. Il est particulièrement important que le processus ne conduise pas à un « écrémage » des demandeurs par un opérateur laissant pour compte les chômeurs les plus en difficulté. Qu'il s'agisse de la fourniture de prestations spécifiques ou de l'ensemble de l'accompagnement de demandeurs d'emploi, il nous semble qu'il est particulièrement nécessaire que ce soit toujours l'ANPE qui maîtrise le processus, comme c'est le cas dans les autres pays.

Enfin, améliorer la gouvernance du système pour remplir la mission de service public de l'emploi nécessite d'organiser la co-responsabilité de l'État, des collectivités territoriales et des partenaires sociaux dans la définition des orientations du service public de l'emploi.

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

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

De même, l'État pourrait participer à la direction de l'institution gérant le régime d'assurance chômage, et participer à son financement.

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

Bien entendu, dans ce système que nous soumettons à la réflexion des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, l'ANPE assumerait ses missions en étroite concertation avec les autres institutions et en premier lieu les ASSEDIC.

*
* *

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

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

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, présidé par Jacques Delors, est composé de Mmes Michèle Debonneuil, Mireille Elbaum, Nicole Notat et Jeanne-Marie Parly et de MM. Pierre Cahuc, Xavier Emmanuelli, Jean-Michel Charpin et Jean-Marc Espalioux.

113, rue de Grenelle 75007 Paris

Tél. : 01 53 85 15 00

E-mail : cerc@cerc.gouv.fr

Le rapport, en vente à la Documentation française, est consultable en ligne sur le site du CERC : www.cerc.gouv.fr et celui de la Documentation Française : www.ladocumentationfrancaise.fr