

# Première Synthèses Informations

## L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI ET SES CLIENTS ENTRE 1999 ET 2003 :

quelques enseignements du rapport d'évaluation  
du troisième contrat de progrès <sup>(1)</sup>

Accompagner les demandeurs d'emploi demeure l'axe prioritaire du contrat de progrès signé entre l'État et l'Anpe. Objectif : les prémunir contre le chômage de longue durée et les conduire à l'emploi. Entre 1999 et 2003, l'Anpe s'est modernisée et ses moyens budgétaires ont été renforcés.

Dans un contexte économique plus dégradé que prévu, l'Agence s'est adaptée au changement d'échelle de son activité avec la mise en œuvre du plan d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP/ND), proposé à tous les chômeurs.

En revanche, la charge de travail des agents s'est accrue. Ils mettent davantage en relation les demandeurs d'emploi et les employeurs, et l'accompagnement est de plus en plus individualisé.

Des acquis positifs mis en lumière par le rapport d'évaluation, qui suggère par ailleurs de nouvelles pistes pour la mise en œuvre du PAP.

L'Anpe et l'Afpa renforcent leur complémentarité pour mieux prendre en charge la formation des demandeurs d'emploi. Parallèlement, l'action en direction des entreprises s'affirme ainsi que l'expertise sectorielle des agents au travers d'une meilleure organisation des agences locales et d'une démarche plus volontariste de collecte des offres d'emploi.

L'État et l'Anpe ont signé un contrat de progrès pour les années 1999-2003. Ce contrat est le troisième du nom. Il concrétise les engagements réciproques entre les deux parties contractantes.

Ces années ont été marquées par plusieurs bouleversements. D'une part, la conjoncture s'est retournée en 2001. D'autre part, les dispositifs de retour à l'emploi ont été profondément modifiés, avec la mise en œuvre du plan d'action personnalisé pour un retour à l'emploi (PARE/PAP). Enfin, les modalités d'indemnisation du chômage ont été révisées, notamment avec la fin de la dégressivité des allocations. L'Agence s'est adaptée à ce nouveau contexte ainsi qu'au changement d'ordre de grandeur des prestations délivrées. Elle a déployé de nouveaux efforts pour répondre aux besoins des entreprises.

(1) - Synthèse de la partie « L'Anpe et ses clients » du rapport final d'évaluation du contrat de progrès-juin 2004 [1].

## L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Dans le cadre des lignes directrices pour l'emploi, arrêtées au Conseil de Luxembourg en novembre 1997, la mission confiée à l'Anpe consistait à donner tout son sens à l'ambition d'un « Nouveau départ ». Deux programmes se sont ainsi succédé : le Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi puis, à partir de juillet 2001, le Plan d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND). Le premier dispositif proposait une démarche d'accompagnement des demandeurs d'emploi ciblée sur certains publics, le second concerne désormais tous les chômeurs.

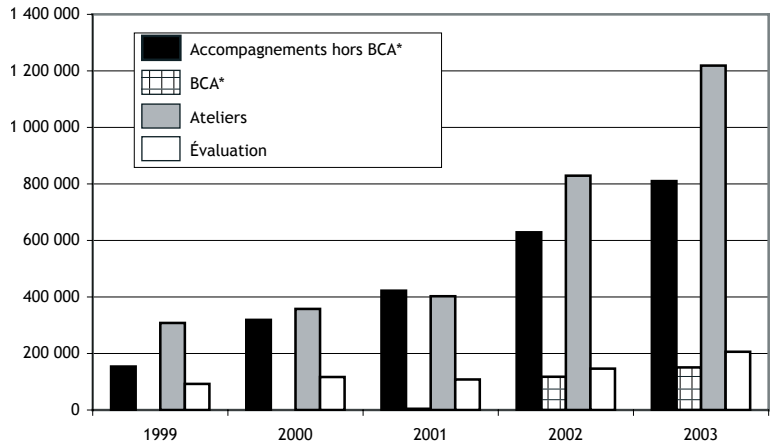
Les partenaires sociaux signataires de la convention d'assurance chômage de janvier 2001 ont, en effet, décidé de créer le Plan d'Aide au retour à l'Emploi (PARE) qui associe les nouvelles conditions d'indemnisation et ce Plan d'action personnalisé. Objectif : favoriser une approche « préventive » pour éviter le chômage de longue durée et accompagner les demandeurs d'emploi jusqu'à leur retour à l'emploi. Pour l'Anpe, le programme a représenté à la fois un changement de nature et d'ordre de grandeur : sept millions d'entretiens ont ainsi été réalisés en 2003, soit deux fois plus que le nombre d'entretiens approfondis tenus en 2000. Ils s'adressent à l'ensemble des demandeurs d'emploi, aussi bien ceux qui sont proches de l'emploi que ceux qui en sont éloignés

### Modernisation et effort budgétaire

Au cours de ces années, l'Anpe s'est modernisée. D'une part, la démarche qualité et certification a été généralisée. D'autre part, les agences locales ont été réorganisées au travers du programme « ALE 2000 », ce qui a permis de mieux organiser l'espace avec, notamment, des lieux d'entretiens plus isolés [2].

À l'occasion de la mise en œuvre du PARE/PAP, les moyens budgétaires de l'Agence ont été renforcés. L'État et l'Unédic s'engagent, en effet, de plus en plus dans le financement de l'accompagne-

Graphique 1  
Nombre de bénéficiaires des prestations



Source :  
Anpe.

\* - B C A : Bilan de compétences approfondi.

### L'offre de service de l'Anpe

	NIVEAUX DE SERVICE AUX DEMANDEURS D'EMPLOI	NIVEAUX DE SERVICE AUX ENTREPRISES
<b>AUTONOMIE</b>	<b>Libre accès</b> Mise à disposition d'outils, fiches, guides, dossiers, services en ligne, afin de permettre aux actifs de trouver des réponses à leurs questions et réaliser leur insertion de manière autonome	<b>Accès direct</b> Permettre aux employeurs d'utiliser en toute autonomie, les outils fiches et documents mis à disposition et d'accéder directement aux services via " anpe. fr "
<b>APPUI</b>	<b>Appui individualisé</b> Aider la personne à réaliser une étape de sa recherche d'emploi ou de l'élaboration de son projet en le conseillant ou en lui prescrivant une prestation de service adaptée (ateliers, évaluations...)	<b>Appui conseil</b> Aider l'employeur à réussir son recrutement, en le conseillant et en lui proposant des services ponctuels adaptés à ses besoins
<b>PRESTATION RENFORCEE</b>	<b>Accompagnement</b> Apporter une aide régulière dans les démarches et intervenir dans toutes les étapes du parcours avec des prestations individuelles ou collectives, un bilan de compétences approfondi....	<b>Assistance ingénierie</b> Intervenir pour et avec l'employeur en l'assistant sur une ou plusieurs étapes de son recrutement en fonction de ses besoins

ment des demandeurs d'emploi. L'État verse une subvention de fonctionnement qui s'est accrue de plus de 49 % entre 1998 et 2003. Cet effort budgétaire a permis d'augmenter les effectifs de l'Agence de près de 18 %, dans un contexte de stabilité de l'emploi public. L'enveloppe annuelle allouée aux prestations a triplé.

Parallèlement, la contribution financière globale de l'Unédic, marginale en début de contrat, a atteint 477 millions d'euros en 2003. Sa part dans le financement des dépenses de personnel a augmenté de 3 % à 15 %, sa part dans le financement des prestations s'accroissant de 0,75 % à 48 %, ce qui place l'État et l'Unédic pratiquement à égalité pour le financement de celles-ci.

Ces moyens renforcés ont permis de tripler les prestations offertes aux demandeurs. Un demandeur d'emploi sur deux en bénéficie en 2003, contre un sur quatre en

2000. Un demandeur d'emploi sur cinq fait l'objet d'un accompagnement renforcé, contre un sur dix avant le PAP.

### Un changement d'échelle

Avec l'arrivée d'un flux croissant de demandeurs d'emploi, dans un contexte économique plus dégradé que prévu, le PAP a représenté un saut quantitatif pour l'Agence.

Avec la montée en charge du dispositif, la charge de travail des conseillers s'est accrue : les agents de l'Anpe ont réalisé, en moyenne, 332 entretiens approfondis en 2003, contre 202 en 1999.

À la suite des tensions qui s'étaient manifestées dans certaines agences locales, en 2002, l'Anpe a institué de nouvelles modalités de convocation pour éviter des temps d'attente trop longs, et laisser davantage de souplesse aux agences locales et aux demandeurs.

## La conduite des entretiens

Dans la conduite des entretiens, les agents de l'Anpe renforcent leur professionnalisation. Au cours de ceux-ci, les agents proposent davantage de mettre en relation demandeurs d'emploi et employeurs. « En 2001, moins de 30 % des entretiens donnaient lieu à une recherche d'offres, souvent à l'initiative des demandeurs, contre 80 % maintenant. » [3 ; 4]. La recherche d'offres d'emploi se conclut, une fois sur deux, par une mise en relation effective entre le demandeur et une entreprise.

## DES PISTES DE PROGRÈS

### Le moment du diagnostic

Le choix retenu pour le Plan d'action personnalisé consiste à intervenir auprès des demandeurs d'emploi, dans un délai maximum d'un mois après leur inscription. L'objectif est d'éviter le basculement dans le chômage de longue durée. Le diagnostic est établi dès le premier entretien et 55 % des demandeurs d'emploi bénéficient alors d'un suivi individualisé.

Dans les pays de l'Union européenne, certains services de placement posent également un diagnostic complet tout de suite après l'inscription. C'est le cas de la Finlande. En revanche, d'autres, comme les Pays-Bas, se contentent d'un diagnostic de base, dès l'inscription, quitte à le compléter ultérieurement. D'autres encore établissent habituellement un diagnostic pour un service plus personnalisé après trois mois. C'est le cas de l'Autriche ou du Danemark. La législation allemande prévoit qu'il convient d'en établir un avant six mois.

On peut s'interroger sur la pratique française qui traite de façon approfondie et immédiate tous les chômeurs. Faut-il différer l'intervention active comme le font d'autres services de placement européens, compte tenu de la sortie rapide du chômage d'une partie des demandeurs ? En France, au bout de six mois, 60 % des demandeurs ne sont plus inscrits comme demandeurs, la moitié d'entre eux ayant retrouvé un emploi [5]. Une sortie précoce du chômage pour occuper un emploi

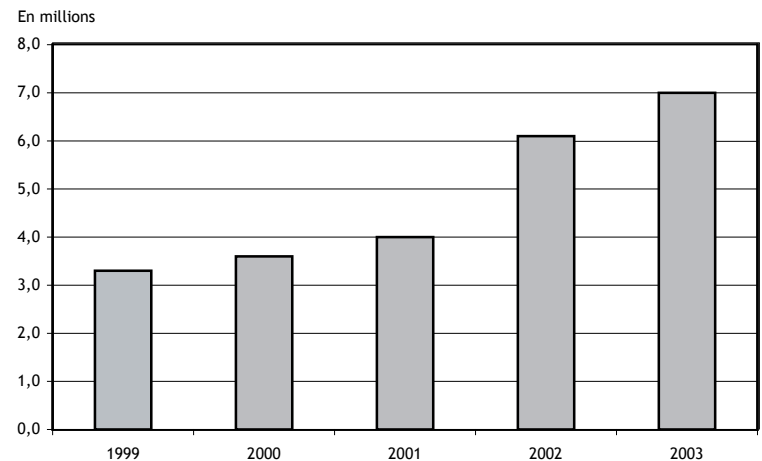
précaire peut toutefois être suivie d'une réinscription.

### Les outils du diagnostic

La pertinence du diagnostic posé lors de ce premier entretien est essentielle, mais elle repose quasi exclusivement sur l'intuition et les compétences propres des conseillers. Objectiver et approfondir, analyser les compétences réelles, qualifier la situation des demandeurs afin de mettre en œuvre un soutien adapté, les instruments qui permettraient de répondre à ces objectifs sont encore peu développés. L'outil « GAPP demande » (Guide d'analyse à la proposition partagée) formalise, en partie, cette démarche, mais il est encore peu utilisé. Repérer le risque de prolongation du chômage est théoriquement une priorité des deux premiers entretiens. Mais ce repérage n'est ni systématique, ni véritablement précoce.

L'objectif du diagnostic est de détecter rapidement les risques de chômage de longue durée en fonction de plusieurs critères qui peuvent être l'âge, la formation et le diplôme, le parcours professionnel, l'appartenance ethnique, les capacités physiques, l'adéquation de la recherche à l'état du marché du travail, l'état de santé et le comportement. Certains pays européens, comme l'Allemagne ou les Pays-Bas ont mis en pratique, pour tous les chômeurs, un tel système, appelé « profilage ». La France, quant à elle, a jusqu'à aujourd'hui privilégié le diagnostic individuel des conseillers.

Graphique 2  
Entretiens type SPNDE \* - PAP



\* Le SPNDE, service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi, s'adressait à des catégories ciblées de demandeurs d'emploi. À partir de 2001, ce dispositif est remplacé par le plan d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP/ND).

Source :  
Anpe.

### Un traitement mieux différencié, une plus grande personnalisation du service

Le traitement d'un flux important de demandeurs peut engendrer une certaine standardisation des prestations offertes. Une différenciation a bien lieu en fonction des difficultés des publics mais comment s'assurer qu'elle est pertinente, que le bon service est bien attribué à la bonne personne et au bon moment ? Faut-il réserver certains des services aux publics les plus fragiles ?

Un tiers des demandeurs d'emploi déclare avoir un interlocuteur qui suit leur dossier personnellement, contre un cinquième en 1999. C'est ce qui ressort de l'enquête de satisfaction « baromètre 2003 » [6]. C'est un réel progrès, mais les attentes demeurent : près des trois quarts des demandeurs d'emploi suivis par l'Anpe déclarent souhaiter avoir un conseiller référent qui puisse les suivre dans la durée [7].

### Les envois en formation

La transparence de l'offre de formation est une autre piste. Actuellement, seule une minorité des demandeurs d'emploi suit une formation après un entretien PAP : en 2003, 15 % des entretiens débouchent sur un envoi en formation. Au cours de ces années, les Assédic sont venus grossir les rangs des financeurs de la formation professionnelle, aux côtés de l'État et des Conseils régionaux. L'offre régionale de formation se complexifie, avec des procédures

en définitive peu transparentes pour les candidats à une formation.

Cependant, depuis quelques mois, à l'initiative du ministère de l'emploi, l'Anpe et les Assédic disposent d'un accès automatisé à la palette des propositions régionales de formation, ainsi qu'à l'information sur l'état des disponibilités : un effort important pour rationaliser les aides à la formation et les rendre plus visibles.

Les deux contrats de progrès signés par l'État avec l'Anpe et l'Afpa ont visé à rendre ces deux établissements complémentaires. Ils ont mis en place un « service intégré pour la construction du parcours de formation des demandeurs d'emploi ». Cette complémentarité concerne les demandeurs adressés par l'Anpe à l'Afpa en vue d'une formation. Si l'Anpe a la charge du parcours d'accès à l'emploi, c'est à l'Afpa que revient la responsabilité du parcours d'accès à la formation, dans ses établissements ou en dehors. Ce service intégré est désormais une réalité acquise avec un bilan quantitatif convaincant : 90 000 demandeurs d'emploi en bénéficiaient en 1999, ils sont 200 000 en 2003 [8]. Un tel bilan positif se comprend d'autant mieux que le PAP exigeait un effort collectif pour accompagner l'afflux des demandeurs d'emploi.

## L'ACTION EN DIRECTION DES ENTREPRISES

### L'expertise sectorielle des agents

Le Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi et le PAP ont obligé l'Agence à recentrer son action sur la demande d'emploi. L'action en direction des entreprises a, de fait, été minorée. Un des objectifs assigné à l'Agence, pendant la durée du contrat, consistait à recueillir trois millions d'offres d'emploi. Cet objectif a été atteint et le nombre de visites en entreprises n'a cessé d'augmenter : 420 000 en 1999, 605 000 en 2003. Progressivement, depuis mi 2002, une offre de service aux entreprises se met en place, parallèlement à celle proposée aux demandeurs d'emploi. L'Agence pour l'Emploi

rééquilibre ainsi son activité au profit de la réponse aux besoins des entreprises.

Les « équipes professionnelles » constituées dans les Agences locales ont été renforcées. Les conseillers gèrent désormais des « portefeuilles d'entreprises » et nouent ainsi des relations suivies avec les employeurs potentiels. Ils sont à même de mieux connaître les secteurs clés de l'économie locale et de rapprocher plus efficacement offreurs et demandeurs d'emploi.

### Une démarche désormais plus volontariste

Depuis 2000, toutes les agences locales sont engagées à élaborer des plans d'action en direction d'entreprises choisies en fonction du volume des recrutements, du potentiel d'emploi dont elles disposent et de leurs capacités à insérer les demandeurs d'emploi.

Elles recherchent également des offres d'emploi ciblées. Leur prospection est basée sur les compétences disponibles dans les fichiers de l'Agence et vise à capter des offres en adéquation avec ces profils. Elles cherchent également à anticiper les besoins des entreprises et produire de nouveaux outils de connaissance du marché du travail. L'Anpe expérimente ainsi, depuis juin 2002, dans trois régions, un outil appelé « GAPP offre d'emploi ». Un moyen de dialoguer et d'alerter l'employeur sur les difficultés qu'il va rencontrer pour trouver les candidats recherchés afin de l'amener, éventuellement, à transformer ses exigences initiales. Simultanément, un outil de repérage des tensions sur le marché du travail permet aux conseillers de connaître les métiers où les tensions sont les plus fortes et d'aider les demandeurs d'emploi à infléchir leurs choix, si nécessaire.

Claude Rack (DGEPF, rapporteur du rapport final d'évaluation).

## UN PROCESSUS ORIGINAL DE SUIVI DE L'EXÉCUTION DU CONTRAT

Dans le cadre du contrat de progrès, un « Comité d'évaluation » a été mis en place, associant des personnalités issues du Conseil économique et social, du Commissariat général du Plan, de l'Inspection des affaires sociales et des représentants de l'Agence ainsi que des ministères de tutelle : ministère de l'emploi et ministère des finances.

Ce comité a remis un rapport au Ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale en juin 2004. Le rapport final évalue l'exécution du contrat sur la période 1999-2003. Il complète deux rapports intermédiaires présentés en janvier 2002 et mai 2003.

Il comprend trois parties :

- La première fournit des données de contexte économique grâce à deux contributions de la Dares et de la direction du budget et propose une analyse de conformité à partir d'un tableau de bord constitué d'indicateurs associés aux objectifs du contrat.
- La seconde traite de trois questions transversales sur lesquelles le comité a souhaité mettre l'accent : l'Anpe et ses clients, l'organisation territoriale, la modernisation du système d'information.
- La troisième partie présente les enseignements de l'évaluation.

Ce processus original a permis de recueillir une information complémentaire. Les conclusions des travaux d'études ont pu être discutées par les membres du comité. Une manière de mieux comprendre les mécanismes et d'éclairer le pilotage des actions de l'Agence.

### Bibliographie

- [1] Les rapports du comité d'évaluation sont téléchargeables sur : [www.travail.gouv.fr/ministere/Pdf/RapportAnpe.pdf](http://www.travail.gouv.fr/ministere/Pdf/RapportAnpe.pdf) ; les rapports intermédiaires, rédigés par E. Raynaud, sont disponibles à la DGEPF.
  - [2] Étude « L'organisation du travail en ALE », ALE 2000-2003, Coaching Group, disponible à la DGEPF.
  - [3] Étude « Le premier entretien professionnel » ROM Consulting, 2001, disponible à la DGEPF.
  - [4] « Les entretiens PAP », ROM Consulting, 2004, disponible à la DGEPF.
  - [5] Chazal J., Lacroix J., Poujouly C. (2003), « Les sorties du chômage vers l'emploi », *Premières Synthèses*, Dares, n°11.1, mars
  - [6] « Analyse des résultats des baromètres 2003 : Entreprises et demandeurs d'emploi », Enquête annuelle commanditée par l'Anpe et réalisée par le cabinet « Plein sens », juillet 2003, disponible à la DGEPF.
  - [7] Klein T., Pommier P. (2003), « Le PAP après six mois de chômage : quel nouveau départ pour les demandeurs d'emploi », *Premières Synthèses*, Dares, n° 45.2 novembre.
  - [8] État des lieux de la complémentarité Anpe/Afpa, Coaching Group, 2001.
- Evaluation de la complémentarité Anpe/Afpa, ALGOE Consultants, 2003, disponible à la DGEPF.
- [9] Debauche E., Jugnot S. (2005), « Le projet d'action personnalisé du demandeur d'emploi : un accompagnement individualisé de masse », *Premières Synthèses*, Dares, n° 30.2.

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES sont édités par le Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), 39-43, quai André Citroën, 75006 Paris Cedex 15, [www.travail.gouv.fr](http://www.travail.gouv.fr) (Rubrique Études et Statistiques)

Directeur de la publication : Annie Fouquet.

Téléphone Publications : 01.44.38.22 (50 ou 61) Documentation : 01.44.38.23 (12 ou 14) - Télécopie : 01.44.38.24.43 / Réponse à la demande : 01.44.38.23.89

Rédacteur en chef : Gilles Rotman. Secrétaire de rédaction : Evelyn Ferreira et Francine Tabaton. Maquettistes : Daniel Lepasant, Guy Barbat, Thierry Duret.

Conception graphique : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Reprographie : DAGEMO.

Abonnements : La Documentation française, 124, rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex. Tél. : 01.40.15.70.00. / Télécopie : 01.40.15.68.00 [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES: Abonnement 1 an (52 n°) : France (TTC) 118 €, CEE (TTC) 124,30 €, DOM-TOM (HT) : 123 €, hors CEE (TTC) 127 €.

Publicité : Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 1253 - 1545.