

Cour des comptes



**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES FINANCES, DE
L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGETAIRE DE
L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

ARTICLE 58-2 DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

**Le recours par Pôle
emploi aux opérateurs
privés pour
l'accompagnement et
le placement des
demandeurs d'emploi**

Mai 2014

Sommaire

AVERTISSEMENT.....	5
RÉSUMÉ	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I - UN DISPOSITIF EN REPLI ET INSUFFISAMMENT PILOTÉ	25
I - Une diminution du recours aux opérateurs privés à partir de 2011, malgré la crise	25
A - Une mobilisation des moyens atteignant son plus haut niveau en 2010	26
B - Une décroissance des prestations des opérateurs privés dès 2011 ..	30
II - Des conditions de mise en œuvre insatisfaisantes	35
A - Une volonté de sécurisation juridique des processus à partir de 2008	36
B - Un processus de sélection et un contrôle qualité insuffisamment performants.....	41
C - Un déséquilibre économique des marchés compromettant la poursuite de certaines prestations	50
CHAPITRE II - DES ÉVALUATIONS PERFECTIBLES, DES RÉSULTATS DÉCEVANTS	71
I - En France, des évaluations à l'impact limité jusqu'en 2014	72
A - L'évaluation de l'efficacité.....	73
B - L'évaluation de l'efficience	81
C - Les enseignements des évaluations	86
II - À l'étranger, des ajustements plus fréquents des dispositifs	88
A - Des économies, mais des résultats insuffisants au Royaume-Uni ..	91
B - Aux Pays-Bas, un réajustement de la rémunération des opérateurs privés pour maîtriser l'évolution des coûts	94
C - Une nouvelle définition des publics orientés vers les opérateurs privés en Allemagne	96

CHAPITRE III - VERS L'INTÉGRATION DU RECOURS AUX OPÉRATEURS PRIVÉS DANS UNE STRATÉGIE D'ENSEMBLE DE PÔLE EMPLOI	101
I - Une réflexion stratégique en cours d'élaboration	102
A - Une lacune des documents stratégiques	102
B - Une recherche de cohérence avec le déploiement de la nouvelle offre de services interne.....	105
C - Les orientations validées par le conseil d'administration en février 2014	109
II - Un enjeu important de conduite du changement.....	114
A - Les effets de l'image négative de la sous-traitance dans le réseau des agences	114
B - L'orientation des demandeurs d'emploi à l'étranger	120
C - L'adhésion des demandeurs d'emploi	122
LISTE DES SIGLES	129
ANNEXES	131

Avertissement

En application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001, la Cour des comptes a été saisie, par lettre du président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, d'une demande d'enquête sur le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi (*cf. annexe n°1*).

Le champ des investigations de la Cour a été arrêté après échange avec M. Christophe Castaner, député et membre de la Commission et M. Nicolas Dufrêne, administrateur, et précisé par un courrier du Premier Président (*cf. annexe n° 2*).

Il porte sur le champ, les modalités et les résultats de la sous-traitance, par Pôle emploi, de l'accompagnement et du placement de certains demandeurs d'emploi à des opérateurs privés. Il intègre une perspective historique et la présentation d'exemples étrangers.

L'enquête a été notifiée à Pôle emploi, à l'Unédic et aux services de l'État concernés le 8 juillet 2013.

L'instruction a été conduite à partir des réponses aux questionnaires, d'entretiens menés à la direction générale de Pôle emploi et d'échanges avec des directions régionales et des agences du réseau de Pôle emploi. Un questionnaire a été adressé aux 26 directeurs régionaux de Pôle emploi, ainsi qu'aux directeurs d'agences locales de sept régions (Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Haute-Normandie, Île-de-France, Languedoc-Roussillon et Lorraine), soit 314 personnes. Des déplacements ont eu lieu en Aquitaine, en Bretagne, en Haute-Normandie, en Île-de-France et en Languedoc-Roussillon. Les rapporteurs ont également mené des entretiens avec l'Unédic et avec les services de l'État.

En outre, une quinzaine des principaux opérateurs privés a répondu à un questionnaire de la Cour ; les rapporteurs ont rencontré six d'entre eux.

Un relevé d'observations provisoires a été communiqué aux fins de contradiction le 31 mars 2014 au directeur général et au président du

conseil d'administration de Pôle emploi, à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), à la direction du Budget, au service du contrôle économique et financier de l'État et à la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES). Des extraits ont également été transmis au directeur général et à la présidente de l'Unédic, au directeur du laboratoire d'évaluation des politiques publiques du Centre de recherche en économie et statistiques et à six opérateurs privés.

En complément, des auditions ont été organisées à la Cour des comptes le 30 avril 2014, auxquelles ont participé le directeur opérations, stratégie et relations extérieures et la directrice administration, gestion et finances de Pôle emploi ainsi que le chef de service et adjoint à la Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle, le chef de la mission fonds national de l'emploi et le chargé de mission au département Pôle emploi de la DGEFP.

Le présent rapport qui constitue la synthèse définitive de l'enquête de la Cour a été délibéré le 2 mai 2014 par la cinquième chambre, présidée par Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, et composée de M. Duchadeuil, Mmes Dayries et Froment-Védrine, MM. Antoine, Guérault, Mourier des Gayets, et Mme Soussia, conseillers maîtres.

Les rapporteurs étaient Mme Corinne Soussia, conseillère maître et M. Kléber Arhoul, rapporteur extérieur, M. Pascal Duchadeuil, conseiller maître et président de section, étant contre-rapporteur.

Le rapport a ensuite été examiné et approuvé le 13 mai 2014 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lefas, Briet, Mme Ratte, M. Vachia, et M. Paul, rapporteur général, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général.

Résumé

Depuis 2011, Pôle emploi a réduit son recours à des opérateurs privés pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi, alors même que ses besoins potentiels sont élevés, puisqu'il doit simultanément faire face à un accroissement important du nombre de chômeurs et que le développement de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi est encore limité dans son offre de services interne.

Cette situation s'explique en partie par les conditions initiales du recours, dans ce domaine, aux opérateurs privés. En France, ce sont en effet les partenaires sociaux - et non l'ANPE - qui ont lancé en 2005 les premières expérimentations de mise en concurrence de l'opérateur public avec des entreprises de travail temporaire et des cabinets spécialisés dans le recrutement et le reclassement, dans l'objectif de réduire les dépenses de l'assurance chômage grâce à un reclassement plus rapide des demandeurs d'emploi : même si l'ANPE a été associée, à partir de 2007, aux expérimentations suivantes, ses conseillers ont été durablement marqués par cette initiative qui a souvent été ressentie comme une mise en cause de leur professionnalisme.

Un dispositif en repli, insuffisamment piloté

Pour sa part, Pôle emploi a passé ses premiers marchés en 2009, en intégrant explicitement le recours aux opérateurs privés dans sa gamme de services destinés aux demandeurs d'emploi. Ces marchés ont, dans un premier temps, donné lieu à un volume de prestations important, mais qui a rapidement décru, en passant de 522 000 prestations d'une durée au moins égale à trois mois en 2010 à 436 000 en 2011, puis à 274 000 en 2012 et à 239 875 en 2013, soit une diminution de 54 %. Les restrictions budgétaires engagées pour assurer le retour à l'équilibre, après la forte hausse des dépenses induites par la fusion du réseau des Assédic et de l'ANPE, expliquent en partie la baisse amorcée en 2011. Mais la poursuite de cette tendance en 2012 et 2013 témoigne de l'existence de causes plus structurelles.

La procédure de passation des marchés mise en œuvre, leur exécution et, plus généralement, le pilotage du dispositif ont, en effet, été caractérisés par des faiblesses ou des dysfonctionnements importants.

En premier lieu, du fait des critères retenus, la sélection des attributaires des marchés s'est faite en grande partie sur des prix fortement orientés à la baisse, dans des conditions qui n'ont pas permis de s'assurer de garanties suffisantes quant à la capacité opérationnelle et technique des opérateurs à délivrer des prestations de qualité.

En outre, le pilotage du recours aux opérateurs privés a été essentiellement centré sur la préoccupation d'une sécurisation juridique des procédures et d'une gestion principalement administrative, ce qui n'a pas permis d'engager des expérimentations novatrices en matière de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Reposant principalement sur un respect formel des obligations inscrites dans le cahier des charges, le contrôle qualité n'a pas non plus pleinement joué son rôle, alors que la fragilité de certains opérateurs nécessitait pourtant de porter une attention particulière à la valeur des prestations délivrées aux demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, la faiblesse et l'irrégularité des flux de demandeurs d'emploi orientés par les conseillers de Pôle emploi vers les opérateurs privés, par rapport au cadrage prévu par les cahiers des charges, ont contribué à mettre en péril l'équilibre économique des marchés relatifs à certaines prestations, et parfois l'existence-même des opérateurs dont les marchés de Pôle emploi constituaient une part importante du chiffre d'affaires. Avec la crise, les difficultés rencontrées par les opérateurs privés dès 2010 se sont en effet accentuées. La méconnaissance par Pôle emploi des dispositions contractuelles relatives au nombre minimum de demandeurs d'emploi devant être orientés vers les opérateurs privés a contribué à ces difficultés, qui résultent aussi pour partie de prix trop bas proposés par les opérateurs privés pour conserver les marchés et d'une qualité de prestation parfois insuffisante.

Ces difficultés ont été constatées par les comités de pilotage dès 2010 et par les évaluations menées à partir de 2011. Des actions en direction du réseau ont été menées en 2012, mais leurs effets sont demeurés limités.

Des évaluations perfectibles, des résultats décevants

La seconde expérimentation lancée en 2007, puis la mise en œuvre, sur la période 2009-2011, de deux marchés relatifs à l'accompagnement des licenciés économiques et des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail ont donné lieu à des évaluations menées par des

chercheurs spécialisés, sous l'égide du comité d'évaluation de Pôle emploi pour les travaux conduits depuis 2010.

Les études menées sur les marchés 2009-2011 se sont heurtées à des difficultés méthodologiques importantes. Elles ont cependant conclu, comme l'étude conduite sur l'expérimentation menée en 2007, que l'opérateur public obtenait en général des performances meilleures que celles des opérateurs privés, pris dans leur ensemble. Ces résultats rejoignent ceux des évaluations effectuées à l'étranger, qui observent également, de façon générale, que les performances des opérateurs privés sont inférieures à celles des opérateurs publics locaux.

Toutefois, il convient, en premier lieu, de rappeler que les dernières évaluations ont porté sur une période de réalisation des prestations (2009-2010) correspondant à la première phase de mise en œuvre des marchés : elles n'ont donc pas intégré les éventuels effets d'apprentissage des acteurs sur un marché qui n'est pas encore parvenu à maturité.

En deuxième lieu, les raisons du recours à la sous-traitance évoquées en 2009 demeurent :

- Pôle emploi ne dispose pas en interne de toutes les compétences nécessaires à l'accompagnement de certaines catégories de demandeurs d'emploi. C'est par exemple le cas en ce qui concerne les candidats à la reprise ou à la création d'entreprises. L'offre de service interne actuelle est également mal adaptée à la prise en charge des publics présentant des difficultés d'ordre social ;
- il est souhaitable que Pôle emploi puisse disposer d'un levier externe pour contribuer à faire face à l'évolution conjoncturelle du chômage (variation globale des capacités d'accueil, mais aussi localisation géographique), dans la mesure où l'établissement public manque de souplesse dans l'allocation de ses ressources internes.

Dans un contexte de stabilisation des effectifs de Pôle emploi décidée par les pouvoirs publics, après deux années d'augmentation, la possibilité de recourir au secteur privé en complément des redéploiements internes constitue une marge de manœuvre à conserver.

En troisième lieu, des cahiers des charges plus ouverts, en contrepartie d'un contrôle de la qualité renforcé, pourraient permettre, le cas échéant, à l'opérateur public d'identifier des pratiques innovantes dont il pourrait lui-même tirer parti.

En tout état de cause le maintien d'une offre externalisée doit s'accompagner d'une indication claire des cas de recours à la sous-traitance et de mesures propres à corriger les dysfonctionnements importants qui sont constatés dans la mise en œuvre des marchés.

À l'étranger, les constats des dysfonctionnements observés ont le plus souvent donné lieu à des ajustements des dispositifs mis en place, tant du point de vue de l'organisation des marchés que de la définition des publics cibles ou des modalités de rémunération des prestataires. En France, elles ont été peu modifiées à l'occasion de la seconde vague de marchés entrée en vigueur en 2012.

En outre, les travaux d'évaluation comme l'enquête de la Cour ont également mis en évidence un défaut fréquent d'adhésion des conseillers et des demandeurs d'emploi au recours aux opérateurs privés de placement, de même qu'un suivi insuffisant des personnes orientées vers cette sous-traitance.

Vers l'intégration du recours aux opérateurs privés dans la stratégie d'ensemble de Pôle emploi

Peu explicite jusqu'à présent dans les documents précisant les orientations stratégiques de Pôle emploi (conventions tripartites conclues avec l'État et l'Unédic et plan stratégique interne), le recours aux opérateurs privés fait l'objet d'une réflexion de la direction générale et du conseil d'administration visant à réorienter le recours à la sous-traitance, en cohérence avec la nouvelle offre de services interne déployée en 2013.

Par une délibération de février 2014, le conseil d'administration a d'ores et déjà adopté le principe d'un changement d'orientation stratégique majeur pour 2015 : les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, qui constituaient les publics les plus nombreux confiés aux opérateurs privés, ne se verraient plus proposer d'accompagnement externalisé, mais un accompagnement renforcé dans le cadre interne de Pôle emploi ; en sens inverse, une nouvelle prestation serait créée dans le but de sous-traiter au secteur privé l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus autonomes, disposant d'un projet

professionnel validé et ne nécessitant qu'un appui méthodologique pour leur recherche d'emploi.

Cette orientation s'inscrit dans le prolongement de la réorganisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi mise en place au sein de Pôle emploi mi-2013, avec l'affectation de près de 3 000 conseillers en agence locale à l'accompagnement renforcé de publics en difficulté d'insertion professionnelle.

Toutefois, il reste à déterminer les modalités concrètes de mise en œuvre de ce changement qui devrait avoir pour effet de doubler le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement renforcé interne ; de même, le contenu et l'intérêt de la nouvelle prestation d'une durée de quatre mois et dédiée aux demandeurs d'emploi les plus autonomes par rapport aux ateliers méthodologiques existants, de courte durée, restent à préciser.

Parmi les conditions de réussite de cette nouvelle orientation, la Cour estime qu'il est essentiel que celle-ci soit pleinement intégrée à la stratégie d'ensemble de Pôle emploi, tant dans les orientations à décrire dans la prochaine convention tripartite qui sera négociée entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi au second semestre 2014, qu'au sein des agences locales. C'est pourquoi, il est nécessaire que la redéfinition des prestations et des publics concernés aille de pair avec une amélioration significative du pilotage et du contrôle qualité, de manière à favoriser l'adhésion des conseillers de Pôle emploi et des demandeurs d'emploi.

Récapitulatif des recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. tenir compte du profil des demandeurs d'emploi et des perspectives de reclassement sur la zone géographique de recherche d'emploi dans la rémunération des prestataires ;*
- 2. prendre davantage en compte l'offre technique dans les critères de sélection des attributaires des marchés et rejeter, sur des critères objectifs, les offres tarifaires anormalement basses ;*
- 3. impliquer davantage les équipes locales de direction dans la gestion des flux de demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés ;*
- 4. améliorer le contrôle qualité en l'adaptant à chaque prestation et en utilisant un référentiel national ;*
- 5. mettre en place une évaluation systématique pour toute prestation d'accompagnement sous-traitée, en définissant les modalités de l'évaluation dès la mise en place de la prestation et en prenant en compte une période de recul nécessaire pour tenir compte des effets d'apprentissage) ;*
- 6. préciser dans la prochaine convention tripartite les nouvelles conditions de recours aux opérateurs privés (publics et prestations) validées par le conseil d'administration et leur intégration dans la stratégie d'ensemble de Pôle emploi ;*
- 7. s'assurer par un pilotage renforcé, lors de la mise en œuvre des nouveaux marchés et sur toute leur durée, de la pleine intégration des nouvelles conditions de recours aux opérateurs privés dans la pratique de prescription des conseillers.*

Introduction

Depuis une quinzaine d'années, l'accompagnement des demandeurs d'emploi se situe, en Europe, au cœur des politiques actives du marché du travail¹.

L'*accompagnement* se distingue du simple *suivi* que le conseiller du service public met en œuvre en faisant le point avec le demandeur d'emploi, plus ou moins régulièrement, sur les démarches que celui-ci a mises en œuvre pour retrouver un emploi.

L'accompagnement peut comporter différentes actions : outre la réalisation d'entretiens entre le conseiller et le demandeur d'emploi pour donner des conseils relatifs à la définition du projet professionnel, à la prospection des entreprises, ou à la manière de présenter sa candidature, ou bien pour proposer des offres d'emploi, ou même encore pour soutenir la motivation d'un demandeur d'emploi de longue durée, l'accompagnement peut conduire le conseiller à prescrire, avec l'accord du demandeur d'emploi, différents types d'aide (comme une aide à la mobilité géographique), de formations (qualifiantes ou d'adaptation à un poste de travail) et de prestations.

Lorsqu'il est qualifié de *renforcé*, l'accompagnement se caractérise, non par la mise en œuvre de compétences spécifiques, mais par une plus grande fréquence et une durée plus longue des entretiens ; il est donc particulièrement consommateur de ressources.

¹ Par opposition aux dépenses passives d'indemnisation du chômage, les politiques actives du marché du travail visent à faciliter le retour à l'emploi des chômeurs par l'encouragement à la création d'emplois par des aides (allègements de charges, contrats aidés), le développement des compétences avec des programmes de formation des demandeurs d'emploi, et la personnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment ceux qui sont le plus éloignés du marché du travail.

Les effets de l'accompagnement renforcé selon la littérature économique

Analysant les expérimentations menées notamment aux Etats-Unis, mais aussi au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, la littérature économique² a mis en évidence un triple effet bénéfique de l'accompagnement renforcé : une réduction significative de la durée de chômage et un accès à l'emploi plus rapide, une meilleure qualité d'emploi (durée du contrat, niveau de salaire) et des épisodes de chômage moins fréquents.

Un accompagnement renforcé peut être beaucoup plus coûteux pour les finances publiques ou les fonds gérés par les partenaires sociaux qu'un suivi classique, mais il ne constitue pas seulement une dépense supplémentaire instantanée : c'est aussi un investissement que consent la collectivité pour minimiser ses coûts futurs en matière d'indemnisation du chômage notamment.

En France, Pôle emploi est chargé de l'inscription et du suivi des demandeurs d'emploi. L'opérateur public contracte avec les demandeurs d'emploi un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)³, dont le suivi peut être réalisé de différentes façons (cf. schéma page suivante) :

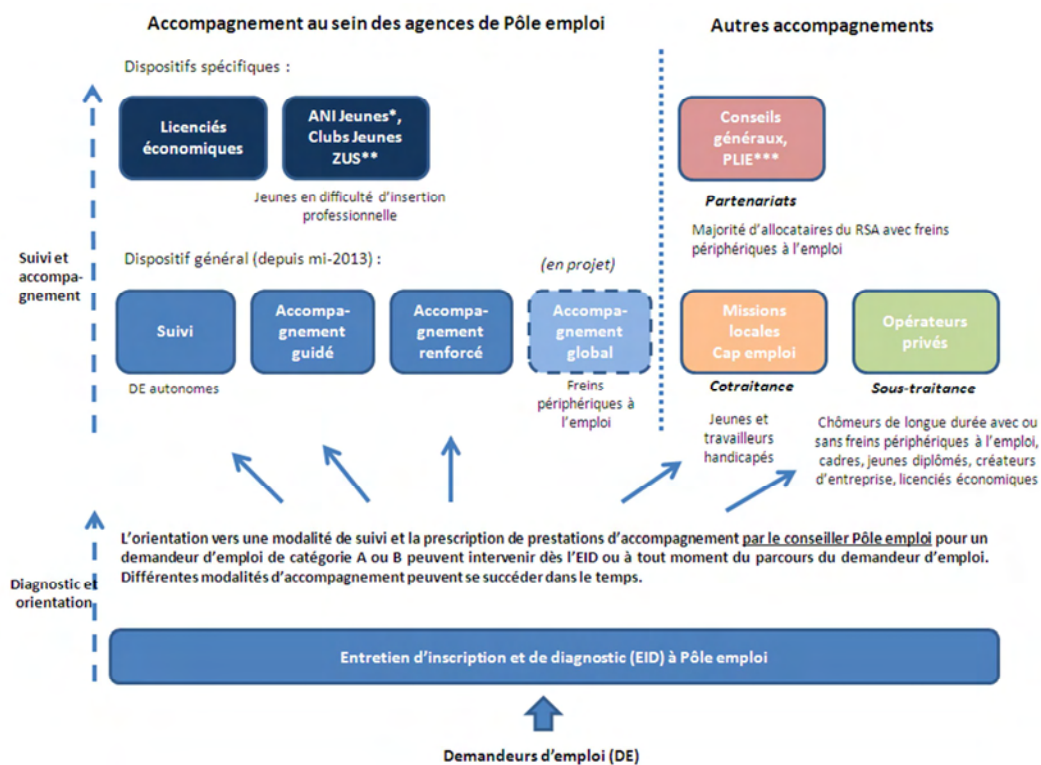
- par des conseillers de Pôle emploi (au sein des agences locales ou auprès de conseils généraux ayant conclu une convention pour les allocataires du RSA par exemple) ;
- ou être confié à des tiers :
- sans limitation de durée, dans le cadre d'accords de « *cotraitance* », conclus avec le réseau des missions locales pour l'accompagnement des jeunes de moins de 26 ans rencontrant des difficultés ou avec le réseau des Cap emploi pour les demandeurs d'emploi en situation de handicap ;

² Cf. notamment Conseil d'analyse économique, *Plein emploi*, annexe « Accompagnement des chômeurs et sanctions, leurs effets sur le retour à l'emploi », 2000 et G. Parent, O. Sautory, R. Desplatz, *L'accompagnement des demandeurs d'emploi : enseignements des évaluations*, Documents d'études de la DARES n° 178, décembre 2013.

³ Elaboré par le demandeur d'emploi et le conseiller de l'opérateur public (ANPE, puis Pôle emploi), le PPAE indique la nature et les caractéristiques de l'emploi recherché, la zone géographique de recherche, le salaire attendu, les actions à mettre en œuvre par Pôle emploi (suivi, prestations, aides) et les actes positifs de recherche d'emploi que le demandeur d'emploi s'engage à accomplir.

- pour une prestation donnée, sur une période limitée, dans le cadre de marchés conclus par Pôle emploi avec des opérateurs privés : il s'agit alors d'une « sous-traitance ».

Graphique n° 1 : Les différentes modalités d'accompagnement début 2014



Source : Cour des comptes

Au sein de l'accompagnement externalisé, il convient de bien distinguer la « cotraitance », qui ne fait l'objet d'aucune procédure de marché et la « sous-traitance », qui fait appel à la concurrence selon une procédure formalisée et qui porte sur un champ plus large que les seules prestations d'accompagnement et de placement faisant l'objet du présent rapport.

« Cotraitance » et « sous-traitance »

Aux termes de l'accord-cadre de partenariat renforcé signé en 2010 par l'État, Pôle emploi et le conseil national des missions locales, la *cotraitance* se définit comme « *le contrat par lequel Pôle emploi délègue à un organisme, pour le public spécifique dont il a légalement la charge, l'exécution de tout ou partie de ses missions, pour la mise en œuvre jusqu'à leur terme des PPAE des demandeurs d'emploi, sous réserve des conditions d'âge et de sortie et en contrepartie de laquelle il verse à cet organisme une participation financière non corrélée à l'atteinte d'objectifs de retour à l'emploi* ».

Une telle pratique est propre à la France : les autres pays ne connaissent que la *sous-traitance*.

Jusqu'en 2010, les trois grands réseaux auxquels Pôle emploi recourait dans le cadre de la *cotraitance* étaient : les missions locales, pour l'accompagnement d'une partie des jeunes de moins de 26 ans (objectif annuel de 150 000 entrées en cotraitance) ; les Cap emploi, pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi handicapés (objectif annuel de 70 000 entrées en cotraitance) ; et l'APEC pour les cadres. L'APEC a toutefois changé de statut en 2010 : de *cotraitante*, elle est devenue *sous-traitante* de Pôle emploi, son activité s'exerçant dans le champ concurrentiel.

La *cotraitance* se distingue de la *sous-traitance* des prestations d'accompagnement et de placement sur plusieurs points :

- aucun objectif de résultats n'est fixé : un volume d'orientations annuelles vers les partenaires cotraitants est prévu par les conventions de partenariat à partir duquel est déterminée une subvention de fonctionnement (34,5 M€ par an pour les missions locales pour un objectif annuel d'orientations annuelles de 150 000 jeunes, auxquels s'ajoutent 320 équivalents temps plein en personnels affectés) ;
- il n'y a pas d'évaluation des résultats comparable aux analyses de cohortes réalisées dans le cadre de la sous-traitance ;
- la durée de l'accompagnement n'est pas limitée dans le temps (si ce n'est l'âge limite pour la prise en charge par les missions locales).
- la prestation n'est pas normée en fonction d'un cahier des charges précis établi par Pôle emploi.

Dans le cadre du suivi du PPAE et tout au long du parcours du demandeur d'emploi, les conseillers de Pôle emploi peuvent prescrire deux types de prestations :

- des prestations **courtes**, d'une durée de quelques heures à quelques semaines (hors du champ du présent rapport), qui peuvent être délivrées directement par des agents de Pôle emploi ou être sous-traitées à des prestataires :

- des *prestations de méthode*, sous forme d'ateliers ou de stages sur les techniques de recherche d'emploi (rédaction d'un *curriculum vitae* et d'une lettre de motivation, ciblage des entreprises à contacter...);
 - des *prestations d'évaluation* des compétences et des capacités professionnelles qui peuvent prendre la forme de bilans de compétences ou d'évaluations en milieu de travail;
 - des *prestations d'orientation*, afin de définir (ou redéfinir) le projet professionnel du demandeur d'emploi.
- des prestations **longues**, d'une durée comprise entre trois et douze mois portant sur *l'accompagnement et le placement* du demandeur d'emploi, pendant lesquelles le demandeur d'emploi n'est plus suivi par un conseiller référent à Pôle emploi : l'objectif visé est le retour à l'emploi avant la fin de la prestation.

Les prestations longues, moins nombreuses mais plus coûteuses que les prestations courtes, représentent 78 % du coût de l'ensemble des prestations sous-traitées. Elles seules entrent dans le champ du présent rapport.

De longue date, l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) avait recouru au secteur privé pour la réalisation de prestations courtes, intégrées au parcours du demandeur d'emploi. À partir de 2005, compte tenu de la fin de son monopole de placement, s'est également posée la question du recours au secteur privé pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi.

Le recours aux opérateurs privés : de l'Unédic à Pôle emploi

À partir du début des années 2000, l'Unédic, institution paritaire chargée de l'indemnisation du chômage, a contribué au financement du développement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'ANPE, établissement public chargé de l'inscription et du suivi des demandeurs d'emploi.

Dès la fin du monopole de placement détenu par l'ANPE en 2005, l'Unédic a expérimenté le recours à des opérateurs privés pour stimuler l'opérateur public et accélérer le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi présentant notamment un risque de chômage de longue durée.

Cette expérimentation, menée en collaboration avec l'ANPE en 2007, a été prolongée jusqu'à la création de Pôle emploi fin 2008 par fusion de l'ANPE et du réseau des Assédic, qui versaient les allocations de chômage (cf. loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi). Mais elle a parfois été perçue par les conseillers de l'opérateur comme une mise en concurrence (cf. *point II du chapitre III*). Cette perception est encore présente chez une partie des conseillers de Pôle emploi, alors que le recours aux opérateurs privés a été fortement étendu à partir de 2009.

L'annexe n° 4 retrace l'historique du recours aux opérateurs privés avant la création de Pôle emploi.

La question du recours au secteur privé pour des prestations d'accompagnement a émergé plus tardivement en France que dans d'autres pays européens, tels que le Royaume-Uni et l'Allemagne. En prônant une plus grande personnalisation des services rendus aux demandeurs d'emploi, la Commission européenne a encouragé le recours aux opérateurs privés dès 1998, notamment pour développer l'innovation dans les méthodes d'accompagnement des demandeurs d'emploi, pour réduire les coûts et pour stimuler les services publics de l'emploi.

Les motifs de recours au secteur privé

Le recours à des opérateurs privés de placement peut être motivé par différentes considérations, qui peuvent se combiner :

- la recherche d'innovation dans les méthodes d'accompagnement ;
- la couverture de zones géographiques dans lesquelles le service public de l'emploi est peu présent ;
- la mise en œuvre de prestations spécifiques ou à destination de publics spécifiques (*externalisation dite « de spécialité »*) pour lesquels le service public ne dispose pas ou pas suffisamment des compétences nécessaires, compte tenu, notamment, de la faiblesse relative des besoins (par exemple l'accompagnement à la création ou à la reprise d'entreprise) ;
- l'amélioration de l'efficiencia et de l'efficacité, soit directe (achats de prestations moins coûteux que la réalisation directe de la prestation pour le service public, meilleur taux de retour à l'emploi), soit indirecte (effet de stimulation due à la concurrence sur des publics et prestations équivalents) ;

- l'adaptation aux variations de la conjoncture grâce à une plus grande souplesse dans l'affectation des moyens (*externalisation dite de « capacité »*) ;
- une mise à disposition d'offres d'emploi non transmises spontanément par les entreprises à l'opérateur public.

En France, après la première phase d'expérimentation engagée par les partenaires sociaux en 2005, le recours au secteur privé pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi a été étendu avec la conclusion de nouveaux marchés en 2009.

Cette nouveauté revêtait trois formes pour l'opérateur public :

- le recours à une procédure de marchés à bons de commande, avec, selon les prestations, des marchés nationaux ou régionaux ;
- l'introduction d'une rémunération largement dépendante des résultats obtenus par les prestataires en termes de retour à l'emploi des chômeurs accompagnés ;
- la présence de nouveaux opérateurs sur le marché, de taille nationale et à but lucratif.

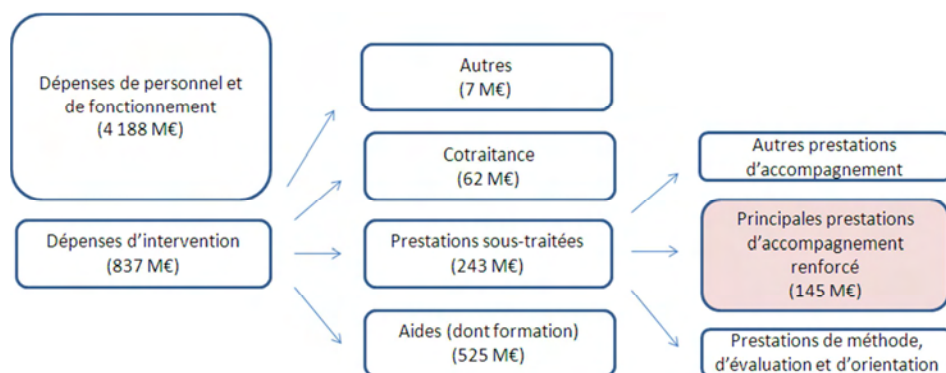
Les opérateurs qui ont été retenus à l'issue des appels d'offres relevaient en fait de cinq types différents : l'AFPA et l'APEC, associations nationales, historiquement proches de l'opérateur public, mais dont au moins une partie de l'activité est de nature concurrentielle ; des cabinets de reclassement à dimension régionale ou nationale ; des entreprises de travail temporaire ; des organismes de formation, souvent à dimension locale ; des structures spécialisées dans l'insertion professionnelle, souvent à dimension locale.

Fin 2013, les prestataires⁴ les plus importants de Pôle emploi par leurs parts de marché étaient (par ordre alphabétique) : ADECCO, AFPA, Aksis, Altedia, Arcade Anveol, C3 Consultants (y compris Initiative), Ingeus, Randstad Var, la Société nouvelle Catalys et Sodie.

⁴ Pour les seules prestations d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi (prestations longues d'au moins trois mois).

Les dépenses⁵ consacrées par Pôle emploi aux prestations d'accompagnement et de placement réalisées par des opérateurs privés se sont élevées à 186 M€ en 2012, puis à 145 M€ en 2013. Cette enveloppe constitue 2,9 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention de Pôle emploi en 2013 (contre 3,7 % en 2012) et moins de 8 % du total des coûts opérationnels rattachés à l'accompagnement et au placement des demandeurs d'emploi en 2012. Elle représente en 2013 le tiers des dépenses consacrées par Pôle emploi à la formation des demandeurs d'emploi.

Graphique n° 2 : coût en 2013 des prestations d'accompagnement et de placement externalisées



Source : Pôle emploi – d'après le rapport financier 2013

L'enveloppe de 145 M€ a financé la réalisation de 240 000 prestations longues en 2013 (dont 140 000 d'une durée au moins égale à six mois) au titre des cinq prestations principales⁶ qui sont analysées par le présent rapport :

- prestation *Atouts Cadres*, d'une durée de neuf mois, au bénéfice de publics cadres ;

⁵ Hors frais de gestion administrative des contrats de sous-traitance.

⁶ Sur les caractéristiques de ces prestations, cf. annexe n°3.

- prestation *Mobilisation vers l'emploi (MOV)*, d'une durée de six mois, au bénéfice de demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail, notamment en raison de difficultés d'ordre social (logement, santé, situation familiale, etc.) ;
- prestation *Licenciés économiques (LEC)*, puis (*LIC*), d'une durée de douze mois, en faveur des licenciés économiques ;
- prestation *Trajectoire vers l'emploi (TRA)*, puis (*TVE*), d'une durée de six mois, pour les demandeurs d'emploi éprouvant des difficultés d'insertion professionnelle (chômeurs de longue durée), mais ne présentant pas de difficulté d'ordre social ;
- prestation *Objectif emploi*, d'une durée de trois mois, pour les demandeurs d'emploi en difficulté ne nécessitant pas de revoir le projet professionnel.

Le nombre de demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'un accompagnement renforcé par un opérateur privé a représenté en 2013 environ 10 % des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B, ou C⁷ depuis plus d'un an (2,2 millions de personnes). Près de la moitié des adhérents à un contrat de sécurisation professionnelle ont également bénéficié d'un accompagnement réalisé par un opérateur privé.

Le présent rapport comporte trois chapitres : le premier montre qu'après leur mise en place par Pôle emploi à partir de 2009 avec l'objectif de contribuer à la prise en charge d'un chômage croissant, les marchés de sous-traitance ont rencontré des difficultés dans la mise en œuvre qui ont perduré et expliquent pour partie, malgré la persistance de la crise, la diminution du nombre de demandeurs d'emploi suivis dans ce cadre et des dépenses consacrées à la sous-traitance dès 2011.

Les résultats du recours aux opérateurs privés et les suites données font l'objet du deuxième chapitre, à partir des évaluations menées sur les marchés depuis 2009 qui concluent à une meilleure performance de l'opérateur public par rapport aux opérateurs privés.

Le dernier chapitre analyse le changement majeur décidé début 2014 et dans la perspective de la troisième vague de marchés qui prendra

⁷ Demandeurs d'emploi sans activité (catégorie A), avec activité réduite de moins de 78 heures par mois (catégorie B) ou de plus de 78 heures par mois (catégorie C).

effet mi-2015, par le conseil d'administration de Pôle emploi dans le choix des publics auxquels sera proposée une prestation d'accompagnement sous-traité : ce ne sont plus les demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion professionnelle, mais au contraire les plus autonomes d'entre eux, qui bénéficieront d'une telle prestation. Il attire l'attention sur les conditions opérationnelles à remplir pour la mise en œuvre de cette nouvelle orientation stratégique et sur l'enjeu essentiel pour Pôle emploi de la conduite du changement vis-à-vis des conseillers, comme des demandeurs d'emploi, souvent réticents à l'égard de la sous-traitance des prestations d'accompagnement.

Chapitre I

Un dispositif en repli et insuffisamment piloté

Depuis sa création, Pôle emploi considère le recours aux opérateurs privés principalement comme un moyen d'augmenter sa capacité d'accompagnement des demandeurs d'emploi présentant des difficultés et/ou nécessitant un suivi approfondi et personnalisé, dans un contexte de chômage croissant et durablement élevé. Certains publics particuliers (cadres, créateurs d'entreprise, jeunes diplômés, demandeurs d'emploi ayant des difficultés d'ordre social et professionnel) bénéficient également de prestations d'accompagnement sous-traitées.

La mise en place et l'exécution des marchés de sous-traitance se sont heurtées à des difficultés auxquelles l'opérateur public a insuffisamment remédié. Les volumes de prestations réalisées ont en définitive fortement diminué à partir de 2011, pendant une période marquée par l'augmentation du chômage.

I - Une diminution du recours aux opérateurs privés à partir de 2011, malgré la crise

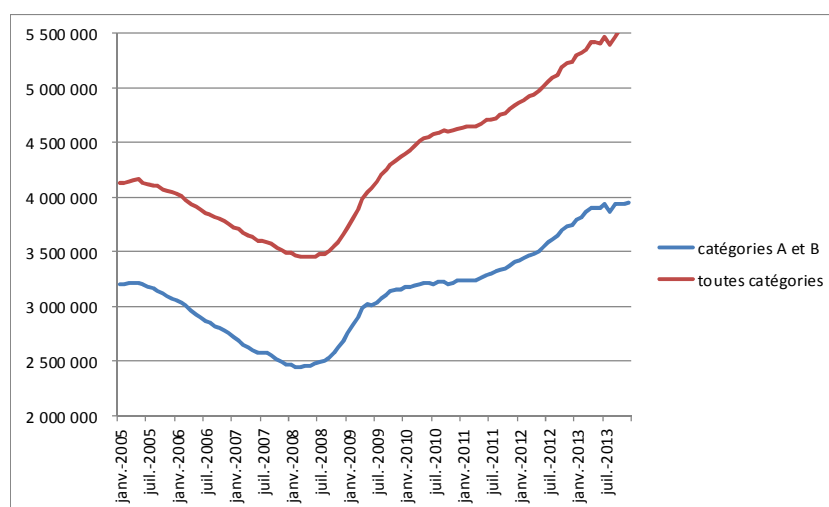
Après la période d'expérimentation menée en 2007-2008 conjointement par l'Unédic et l'ANPE (*cf. annexe n° 4*) et la création de Pôle emploi, la sous-traitance de certaines prestations longues d'accompagnement a été généralisée, dans un contexte de développement du chômage, afin de compléter l'offre de services interne de l'opérateur public qui peinait à mettre en place un suivi véritablement personnalisé. En effet, en dehors de la cotraitance et de l'accompagnement financé sur conventions des allocataires du RMI, puis du RSA, l'accompagnement renforcé était peu développé au sein de Pôle emploi.

A - Une mobilisation des moyens atteignant son plus haut niveau en 2010

1 - Une forte augmentation du nombre de demandeurs d'emploi

Après trois années de diminution du chômage, le second semestre de l'année 2008 a été marqué par une augmentation rapide du nombre de demandeurs d'emploi inscrits (+ 5,3 % entre décembre 2007 et décembre 2008). Le caractère durable de la crise s'est traduit par une hausse importante des demandeurs d'emploi qui s'est prolongée jusqu'à la période la plus récente.

Graphique n° 3 : évolution du nombre de demandeurs d'emploi⁸



Source : STMT - Pôle emploi / DARES : demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM), France métropolitaine, données cvs-cjo.

⁸ Seuls les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A ou B et les licenciés économiques bénéficient d'un accompagnement au retour à l'emploi.

Rapidement, le nombre d'actions d'accompagnement réalisées directement par l'opérateur public a augmenté et les dispositifs d'accompagnement des licenciés économiques ont également connu une progression importante.

2 - La mise en place de nouvelles prestations sous-traitées

Les marchés de prestations conclus en 2008 s'inscrivaient dans le cadre de nouvelles modalités juridiques et organisationnelles pour l'ANPE, mais ne modifiaient pas en profondeur l'offre de services sous-traitée. Celle-ci a en revanche évolué avec les marchés nationaux conclus par Pôle emploi en 2009 qui faisaient suite aux expérimentations lancées par l'Unédic et répondaient à des objectifs nouveaux :

- consolider et étendre à l'ensemble du territoire l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi exposés à un risque élevé de chômage de longue durée, mais ne présentant pas de difficulté d'ordre social ou personnel (prestation *Trajectoire vers l'emploi* ou *TRA*) ;
- mettre en œuvre un accompagnement adapté aux nouveaux dispositifs mis en place par l'État et les partenaires sociaux au bénéfice des licenciés économiques, dont le nombre a augmenté avec la crise : cet accompagnement était destiné à être mis en œuvre pour partie directement par Pôle emploi et pour partie par des prestataires privés (prestation *Licenciés économiques* ou *LEC*).

La création de ces nouvelles prestations s'inscrivait dans un ensemble de mesures prises entre 2007 et 2011 par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux pour personnaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi afin de faire face à la crise. Parmi ces dispositifs, figuraient l'accompagnement des jeunes diplômés et le contrat d'autonomie, mis en place par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et pour lesquels l'État a directement fait appel à des prestataires privés.

Pour les deux nouvelles prestations (*TRA* et *LEC*) entrées en vigueur en septembre 2009, Pôle emploi a retenu 31 prestataires pour 64 lots à l'issue de la procédure d'appels d'offres. L'objectif était d'accompagner 170 000 demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi et

150 000 licenciés économiques sur deux ans pour un budget total de 420 M€ (sur deux ans), en complément de l'offre déjà externalisée⁹ et du recrutement de 3 000 agents pour faire face à la montée du chômage¹⁰.

Une partie seulement des opérateurs impliqués dans les premières expérimentations a été retenue parmi les attributaires de ces marchés.

a) En ce qui concerne les *licenciés économiques*, Pôle emploi a été chargé de l'accompagnement des adhérents à la convention de reclassement personnalisé (CRP) et au contrat de transition professionnelle (CTP), dispositifs mis en place par les partenaires sociaux et l'État sur lesquels la Cour s'est déjà exprimée¹¹. Cet accompagnement a été pour moitié délégué par Pôle emploi à des sous-traitants par le biais de la prestation *LEC*, créée à cet effet.

À compter du 1^{er} septembre 2011, les deux dispositifs CRP et CTP ont été fusionnés avec la création du contrat de sécurisation professionnelle¹² (CSP). Ce nouveau dispositif a fait l'objet également d'une sous-traitance de la moitié des flux concernés, sur la base d'une prestation désormais intitulée *LIC* et d'un nouveau marché entré en vigueur en juillet 2012.

Le coût de l'accompagnement interne et externe des licenciés économiques est financé par une contribution spécifique, cofinancée à

⁹ Dans le même temps et en raison de la crise, le nombre d'accompagnements délégués aux partenaires cotraitants a également augmenté, l'objectif annuel passant de 100 000 jeunes en 2008 à 150 000 jeunes par an en 2010 pour les missions locales et de 60 000 à 70 000 travailleurs en situation de handicap pour le réseau des Cap emploi.

¹⁰ Dont 1 840 nouveaux conseillers. Parmi ceux-ci, 840 ont été recrutés en contrat à durée déterminée pour faire face à l'augmentation du nombre d'adhésions au CSP (effectifs hors plafond pour Pôle emploi).

¹¹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le marché du travail : face à un chômage élevé, mieux cibler les politiques*. La Documentation française, janvier 2013, 170 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹² Depuis janvier 2012, la mise en œuvre du dispositif CSP est expérimentée au bénéfice des demandeurs d'emploi en fin de CDD, en fin de mission d'intérim ou en fin de chantier dans une trentaine de bassins d'emploi (4 626 adhésions en 2012). Un dispositif de moindre ampleur a également été mis en place au bénéfice des salariés concernés par des procédures collectives en entreprise (redressement judiciaire et liquidation judiciaire). Il s'agit d'une mesure de pré-accompagnement dans le cadre d'une cellule d'appui à la sécurisation professionnelle. Une subvention de 306 000 € a été versée par l'État à Pôle emploi à ce titre en 2012.

parts égales par l'État et les partenaires sociaux qui s'est élevée à 158 M€ en 2011, 171 M€ en 2012 et 193 M€ en 2013.

b) Si la prestation *Trajectoire vers l'emploi (TRA)* fait suite aux expérimentations lancées par l'Unédic, elle s'en distingue par le ciblage des publics concernés : alors que l'Unédic cherchait à renforcer dès les premiers mois de chômage l'accompagnement des demandeurs d'emploi exposés à un risque important de chômage de longue durée, la prestation *Trajectoire vers l'emploi* vise des demandeurs d'emploi déjà inscrits à Pôle emploi depuis au moins 12 mois au cours des 18 derniers mois.

D'une durée de six mois non renouvelable (contrairement à la prestation relative aux demandeurs d'emploi présentant des « freins périphériques à l'emploi »¹³), la prestation *Trajectoire emploi (TRA)* s'adresse à un public hétérogène et vaste de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle durable, ou prenant contact pour la première fois avec le marché du travail ou ayant un besoin de mobilité professionnelle et/ou géographique et d'autres publics sans difficultés périphériques, précisés par les directions régionales (publics issus des Zones urbaines sensibles ou en fin de contrats aidés par exemple).

Dans le nouveau marché conclu à effet du 1^{er} février 2012, la prestation *Trajectoire vers l'emploi*, devenue *TVE*, vise un public toujours aussi large (les demandeurs d'emploi de longue durée) avec les mêmes objectifs : préciser l'orientation professionnelle, faire acquérir les techniques de recherche d'emploi, élaborer une stratégie de recherche d'emploi et faire bénéficier d'un soutien intensif dans la recherche d'emploi.

Mieux ciblée, la prestation *LEC / LIC* s'est mieux intégrée à l'offre de services de Pôle emploi que la prestation *TRA / TVE*, pour plusieurs raisons :

- des règles d'orientation simples : 50 % des flux doivent être orientés vers les opérateurs privés de placement sur l'aire géographique couverte par un lot au sein du marché ;

¹³ Difficultés personnelles de logement, de transports, de santé, etc ou plus généralement problèmes sociaux.

- un pilotage facilité par l’affectation du suivi des licenciés économiques aux agences spécialisées et non aux agences locales, avec des équipes spécifiquement affectées ;
- un pilotage national et régional, voire infrarégional : au niveau régional, le comité de pilotage se réunit au moins deux fois par an, en associant l’Etat, les partenaires sociaux, Pôle emploi, les sous-traitants, ainsi que des représentants du Conseil régional et des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)¹⁴ ;
- des flux par nature soumis aux aléas de la conjoncture, mais qui, dans un contexte de crise durable et après un démarrage difficile, ont globalement dépassé les niveaux minimaux inscrits dans les marchés.

B - Une décroissance des prestations des opérateurs privés dès 2011

Avec la crise, l’objectif recherché à travers les marchés de prestations n’est pas seulement l’accompagnement de publics particuliers, mais également la possibilité de dégager des moyens internes au service public de l’emploi pour faire face au flux croissant des inscriptions et des entretiens dans le cadre du suivi mensuel personnalisé.

La mise en place d’une double sous-traitance de spécialité et de capacité au secteur privé est intervenue dans un contexte très tendu pour l’opérateur public avec la montée du chômage, la fusion de l’ANPE et du réseau des Assédic (intervenue fin 2008), et la redéfinition des compétences des conseillers de Pôle emploi. Ce contexte n’a pas favorisé une mise en œuvre satisfaisante de la sous-traitance.

Les marchés de prestation ouverts à l’ensemble des demandeurs d’emploi, indemnisés ou non, sur prescription du conseiller référent et sous réserve de l’accord du demandeur d’emploi, portaient sur un volume potentiel de plus de 500 000 demandeurs d’emploi sur deux ans, pour les prestations de placement d’une durée au moins égale à six mois. Mais, à partir de 2011, le recours à la sous-traitance pour le placement des demandeurs d’emploi a diminué, qu’il s’agisse du flux annuel de

¹⁴ En raison du financement des actions de formation dont sont susceptibles de bénéficier les adhérents au CSP pendant la période d’accompagnement.

demandeurs d'emploi confiés aux opérateurs privés ou des rémunérations versées aux prestataires.

1 - La diminution du nombre de prestations réalisées

La mise en œuvre de la sous-traitance de l'accompagnement renforcé a souffert, d'une part, d'une certaine méconnaissance des dispositifs et d'une certaine réticence des conseillers. La prescription de prestations longues réalisées par des opérateurs privés et comportant une dimension de placement n'entrait pas dans les habitudes des conseillers de Pôle emploi (sauf pour les publics présentant des « freins périphériques à l'emploi »). La qualité inégale des prestataires sélectionnés et le rejet d'un dispositif considéré comme concurrent de l'opérateur public ont pu détourner certains conseillers de la prescription de prestations sous-traitées (*cf. point II du chapitre III*).

D'autre part, alors que la prescription de prestations de placement sous-traitées n'était pas encore bien ancrée dans les pratiques des conseillers, la réduction brutale des budgets consacrés à la sous-traitance en 2011 pour résorber le déficit budgétaire de Pôle emploi a pu accentuer les difficultés de gestion des flux constatées dès la mise en œuvre des marchés et, en amont, dès le stade des expérimentations.

Sur la période 2009-2013, en moyenne, seulement 150 000 demandeurs d'emploi par an ont participé à une prestation de placement, d'une durée au moins égale à six mois, réalisée par un opérateur privé. Seul le dispositif d'accompagnement des *licenciés économiques*, qui a fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'État et des partenaires sociaux, semble avoir véritablement trouvé sa place dans l'offre de services de Pôle emploi. Les prestations les plus prescrites ont été les prestations de trois mois (*Objectif emploi*), mais leur nombre est en baisse très sensible depuis 2009 et surtout 2011. La poursuite de cette tendance en 2013 montre que les facteurs conjoncturels (restrictions budgétaires en 2011, délai de mise en place des nouveaux marchés en 2012) ne suffisent pas à expliquer cette tendance forte. Sur l'ensemble des prestations, le nombre de prescriptions a diminué de moitié (53,5 %) entre 2009 et 2013.

La prestation d'accompagnement des licenciés économiques est la seule à suivre l'évolution de la conjoncture avec une augmentation sensible des flux depuis 2011, après un démarrage difficile, ce qui s'explique notamment par la décision d'orienter 50 % des publics

concernés vers les opérateurs privés et les financements affectés versés par l'État et l'Unédic.

Cette tendance à la baisse n'a pas été modifiée par l'abondement du budget d'intervention par des subventions complémentaires en 2011 et 2012¹⁵, qui étaient pourtant destinées à augmenter le nombre de formations suivies par les publics éloignés de l'emploi, mais aussi à développer les prestations d'accompagnement.

Tableau n° 1 : évolution du nombre de prescriptions de prestations d'accompagnement sous-traitées

	2009	2010	2011	2012	2013
Licenciés économiques (LEC / LIC, 12 mois)	100 740	51 258	35 320	51 219	60 603
Cadres (Atouts cadres, 9 mois)	-	6 545	10 800	13 366	9 755
Publics très éloignés de l'emploi (MOB / MOV, 6 mois)	27 569	21 047	40 129	50 861	44 017
TRA / TVE (6 mois)	27 800	93 314	42 650	34 108	26 005
Cible emploi / OE (3 mois)	360 304	349 908	307 050	124 376	99 495
Total	516 413	522 072	435 949	273 930	239 875
dont accompagnement d'au moins 6 mois	156 109	172 164	128 899	149 554	140 380

Source : Pôle emploi (SIAD – Système d'information d'aide à la décision)

2 - La baisse des dépenses

Les dépenses budgétaires consacrées aux prestations externalisées ont diminué fortement à partir de 2011 ; le poids relatif du suivi externe au sein du processus « accompagner et gérer les demandeurs d'emploi » géré par Pôle emploi a diminué de cinq points en 2012. Les prestations longues d'accompagnement ont diminué en volume (demandeurs d'emploi accompagnés) et en coût, contrairement aux prestations courtes d'orientation et d'évaluation.

¹⁵ + 110 M€ au titre du plan de mobilisation pour l'emploi au bénéfice des demandeurs d'emploi de longue durée en 2011 (dont 19 M€ pour les prestations d'accompagnement) et + 82 M€ au titre du sommet de crise en faveur des demandeurs d'emploi de très longue durée en 2012 (dont 11 M€ pour les prestations d'accompagnement).

Sur la période 2010-2013, même si le montant des recettes annuelles d'exploitation de Pôle emploi a augmenté de 433 M€, le retour à l'équilibre budgétaire en 2013 a été obtenu en partie par une diminution des budgets consacrés aux prestations d'accompagnement sous-traitées, particulièrement en 2011¹⁶. L'année 2012 a ensuite été marquée par la mise en place des nouveaux marchés.

Malgré le retour à l'équilibre budgétaire de Pôle emploi en 2013, le budget consacré à la sous-traitance de prestations d'accompagnement et de placement n'a pas été revu à la hausse. Avec la fongibilité des dépenses d'intervention mise en place en 2013¹⁷, qui permet au niveau local d'arbitrer entre les dépenses de sous-traitance et les dépenses de formation, la diminution tendancielle des budgets des prestations externalisées s'est poursuivie. L'augmentation du budget des dépenses d'intervention pour 2014 tient pour l'essentiel au plan « 100 000 formations supplémentaires » pour les demandeurs d'emploi.

¹⁶ Sur l'exercice 2011, les recettes d'exploitation ont diminué de 293 M€ et le déficit a été réduit de 99 M€, le budget des prestations externalisées chutant de 116 M€.

¹⁷ Sauf pour les dépenses de « cotraitance » et celles liées à des conventions particulières.

Tableau n° 2 : évolution des dépenses de sous-traitance au regard de l'évolution des dépenses d'intervention

En M€	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat de l'exercice	- 118	- 185	- 86	- 58	+ 68	- 30
Total des dépenses de personnel et de fonctionnement (section IV et dotations aux provisions et amortissements)	3 722	4 267	3 987	4 077	4 183	4 220
Total des dépenses d'intervention*	938	989	877	889	837	906
<i>dont prestations externalisées</i>	442	511	384	347	305	
<i>dont cotraitance</i>	64	71	60	61	62	
<i>dont sous-traitance</i>	378	440	324	286	243**	
<i>(prestations courtes et longues)</i>						

Source : comptes 2009 à 2013 et budget 2014 de Pôle emploi

* Les dépenses d'intervention regroupent les prestations externalisées, ainsi que les aides à la mobilité, les aides à l'embauche et les aides au développement des compétences.

** Le montant arrêté à 286 M€ pour 2012 inclut une charge à payer sur les nouveaux marchés entrés en vigueur en 2012 qui s'est révélée surestimée de 25 M€ ; la baisse réelle ne serait que de 19 M€, soit 7,3 %.

En réponse à une demande de la Cour, Pôle emploi n'a communiqué aucune décomposition indicative de la section III (budget d'intervention) pour 2014, et a indiqué que la mise en œuvre du principe de fongibilité des dépenses de cette section (hors dépenses de cotraitance et sur conventions particulières) ne permettait pas de distinguer le budget des prestations sous-traitées qui figurent pour partie dans l'enveloppe fongible.

La Cour considère toutefois que, tant les difficultés d'exécution des marchés actuellement en vigueur que la mise en place des nouvelles conditions de recours aux opérateurs privés à compter de 2015 (cf. chapitre III) justifient qu'une orientation budgétaire indicative soit donnée par la direction générale aux directions régionales et au réseau des agences, et qu'un système de *reporting* doit permettre de mesurer en exécution l'adaptation aux besoins locaux que vise l'application du principe de fongibilité des dépenses au sein de la section III du budget de Pôle emploi.

Au sein des dépenses relatives aux prestations sous-traitées, les dépenses de prestations de placement ont diminué de 22 % en 2013. Le coût total des principales prestations d'accompagnement renforcé sous-traitées est ainsi passé de 186 M€ en 2012 à 145 M€ en 2013 :

Tableau n° 3 : montants payés par Pôle emploi au titre des principales prestations d'accompagnement renforcé sous-traitées¹⁸

prestation	2012		2013	
	M€	%	M€	%
LIC	59,0	31,7 %	50,2	34,7 %
RJLJ*	0,3	0,2 %	2,6	1,8 %
Atouts cadres	11,7	6,3 %	11,3	7,8 %
TVE	22,5	12,1 %	18,6	12,8 %
OE	66,8	35,8 %	34,5	23,8 %
MOV	26,0	14,0 %	27,4	18,9 %
total	186,4	100,0 %	144,6	100,0 %

Source : Pôle emploi (SAP)

* Redressement judiciaire et liquidation judiciaire

La diminution de moitié des rémunérations versées aux prestataires au titre de la prestation *Objectif emploi* a fait de la prestation *LIC* le premier poste de dépenses d'accompagnement renforcé sous-traité : les adhérents à un contrat de sécurisation professionnelle, qui bénéficient d'un accompagnement renforcé interne ou externe pendant douze mois, ne sont pourtant pas nécessairement ceux qui en ont le plus besoin du point de vue de leur distance à l'emploi.

II - Des conditions de mise en œuvre insatisfaisantes

Malgré l'identification rapide de difficultés importantes dans la mise en œuvre du recours à la sous-traitance par l'ANPE, puis par Pôle emploi, l'opérateur public a laissé la situation se dégrader, en particulier sous l'effet de la crise, sans envisager de réelles mesures correctrices avant 2013. Bien que les rappels au réseau effectués par la direction générale - notamment pour organiser une gestion des flux permettant de

¹⁸ Pôle emploi ne suit pas le coût de la sous-traitance par prestation. Les données par prestation ont été reconstituées à la demande de la Cour, mais seulement sur les exercices 2012 et 2013, à partir de l'outil SAP utilisé en comptabilité.

respecter les dispositions des marchés - soient restés sans grand effet, la situation n'a pas été jugée préoccupante avant la multiplication des retraits ou des défaillances de prestataires en 2012-2013.

Compte tenu du contexte initial de mise en œuvre des expérimentations menées par l'Unédic et l'ANPE (*cf. annexe n° 4*) et de la priorité donnée lors de la création de Pôle emploi aux questions liées à la fusion entre l'ANPE et le réseau des Assédic, l'opérateur public a privilégié la sécurisation juridique des procédures d'appel à la sous-traitance, en négligeant l'approche « métier » et le contrôle qualité. De fait, les prestations d'accompagnement d'au moins trois mois n'ont pas véritablement été intégrées à l'offre de services globale de Pôle emploi et n'ont pas fait l'objet d'un pilotage suffisant sur le plan opérationnel.

Les dysfonctionnements observés dans la mise en œuvre des dispositifs d'externalisation ont non seulement eu un impact sur l'équilibre économique des opérateurs du secteur, mais également des répercussions sur la qualité des prestations délivrées.

A - Une volonté de sécurisation juridique des processus à partir de 2008

Avec la mise en œuvre de la nouvelle offre de services en mai 2008, la procédure de marchés lancée par l'ANPE a marqué une rupture avec les pratiques antérieures de simple conventionnement d'opérateurs locaux par les agences locales pour l'emploi, sans procédure formalisée de mise en concurrence.

1 - La mise en place de marchés à bons de commandes pour la sous-traitance de services d'insertion professionnelle

Les prestations de méthodes, d'évaluation, d'orientation et d'accompagnement externalisées dans le cadre de la sous-traitance ont fait l'objet, à partir de 2008, de marchés à bons de commandes passés conformément à la procédure prévue à l'article 9 du décret n°2005-1742

du 30 décembre 2005¹⁹ relatif aux règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs non soumis au code des marchés publics.

Les marchés à bons de commande

Il s'agit de marchés conclus avec un ou plusieurs opérateurs économiques et exécutés au fur et à mesure de la survenance du besoin par l'émission de bons de commande. Le marché permet d'effectuer une seule procédure de mise en concurrence pour des achats à caractère répétitif payés au prix déterminé par le marché.

En l'absence de détermination précise du volume de prestations concerné, le marché détaille la nature du besoin et peut fixer un minimum et un maximum au volume acheté, qui peuvent être modifiés par avenant, sous réserve de ne pas bouleverser l'économie du marché.

Dans le cas des marchés d'insertion professionnelle, le recours au marché à bons de commande est justifié par l'incertitude du nombre de demandeurs d'emploi concernés, celui-ci étant principalement fonction de l'évolution de la conjoncture économique.

Lors de sa création, Pôle emploi a lancé des marchés de prestations longues d'accompagnement dans l'esprit des expérimentations lancées par l'Unédic (marchés dits « opérateurs privés de placement », entrés en vigueur en septembre 2009). Les premiers portaient sur des prestations courtes telles que des ateliers de recherche d'emploi ou des bilans de compétences approfondis, tandis que ces derniers portaient sur des prestations longues (au moins six mois) et présentaient la particularité de lier fortement la rémunération des prestataires aux résultats obtenus en matière de placement des demandeurs d'emploi.

Cette démarche a été encouragée par la DGEFP, qui a elle-même conclu directement des contrats avec des opérateurs privés de placement pour l'accompagnement de publics particuliers dans le cadre de deux dispositifs : l'accompagnement des bénéficiaires des contrats d'autonomie, d'une part, et celui des jeunes diplômés, d'autre part.

¹⁹ Pôle emploi, comme l'ANPE auparavant, entre dans le champ d'application de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Les dispositifs confiés aux opérateurs privés par l'Etat

La prestation d'accompagnement au bénéfice des *jeunes diplômés*, qui a été mise en œuvre entre septembre 2007 et décembre 2008, concernait les demandeurs d'emploi de longue durée âgés de moins de 30 ans et de niveau Bac + 2 au minimum. Le marché a porté sur un volume de 10 000 prestations (contre 40 000 initialement prévues) réparties sur 10 régions pour un budget de 12 M€. Le prix unitaire moyen était de 2 000 €.

Le *contrat d'autonomie*, mis en place dans le cadre du plan « Espoir Banlieues » concernait les jeunes de 16 à 25 ans résidant en Zone Urbaine Sensible. Sur la première période (2008-2011), le marché portait sur 45 000 prestations d'une durée de douze mois sur 35 départements pour un budget de 65 M€. Sur la seconde période (2011-2012), le nombre de prestations a été réduit à 15 000 sur 11 départements et pour un budget de 30 M€. Le prix unitaire moyen s'élevait à 8 300 € (dont 300 € par mois sur six mois au titre du versement d'une allocation au bénéficiaire et environ 1 000 € d'aides matérielles pour le financement de formations ou de matériel professionnel).

Comme pour les marchés de sous-traitance conclus par Pôle emploi, la rémunération des prestataires a été pour partie fonction des résultats et scindée en trois phases (entrée en prestation / conclusion d'un contrat d'une durée au moins égale à six mois / maintien dans l'emploi pendant au moins six mois). La part fixe a été particulièrement réduite pour le dispositif d'accompagnement des jeunes diplômés (25 % / 40 % / 35 %) par rapport aux jeunes en contrat d'autonomie (40 % / 35 % / 25 %).

L'actualité récente a mis en évidence les risques de fraude sur ce type de dispositifs : en particulier, un prestataire en difficulté, également prestataire de Pôle emploi, a majoré les résultats obtenus en Seine-Saint-Denis grâce à des attestations fictives, et a ainsi perçu des paiements contractuellement non justifiés.

Pour l'ensemble des marchés de sous-traitance de prestations d'accompagnement et de placement, la direction générale a défini la forme et la durée retenues, l'allotissement technique, la forme des prix et les modalités de paiement. Elle a également rédigé les cahiers des charges fonctionnels et techniques en précisant l'objectif des prestations, leur contenu, leur durée de réalisation, le public concerné, les résultats donnant lieu à un paiement à la performance (définition des sorties dites « positives »), les moyens et les compétences devant être mis en œuvre par les prestataires, ainsi que le suivi d'activité et de résultats attendu par Pôle emploi (définition des « livrables » et des justificatifs déclenchant le paiement). La pondération des critères relatifs à l'offre technique et à l'offre tarifaire a également été déterminée par la direction générale. Pour les marchés dits « opérateurs privés de placement », la procédure de

consultation a été menée directement par la direction générale, tandis que les marchés dits « prestations aux demandeurs d'emploi » ont été conclus par les 26 directions régionales de l'opérateur public, qui ont chacune mis en place une commission des marchés.

En dehors de l'accompagnement des licenciés économiques (prestation *LEC*, puis *LIC*), des cadres (prestation *Atouts cadres*) et des chômeurs de longue durée (prestation *TRA*²⁰), les directions régionales ont défini l'allotissement géographique, les lieux d'exécution obligatoires et facultatifs, ainsi que le nombre minimal et le nombre maximal de bénéficiaires susceptibles d'être pris en charge par an pour chaque lot. Pour certaines prestations, elles ont également eu la possibilité de mettre en œuvre une stratégie régionale en affinant les publics éligibles décrits dans les cahiers des charges. L'examen des offres, le choix des titulaires des marchés, l'animation de la mise en œuvre des dispositifs de suivi et de pilotage, le contrôle des engagements contractuels et la régulation des flux sont assurés au niveau régional pour ces prestations. Un suivi régional, notamment des flux, existe aussi pour les marchés nationaux.

2 - Une offre de services sous-traitée complétée progressivement entre 2008 et 2011 et renouvelée en 2012

Sur la période 2008-2011, plusieurs procédures de marchés ont été menées pour compléter l'offre de services sous-traitée (cf. prestation *Atouts Cadres* en 2010 par exemple) et renouveler les marchés existants.

À cette occasion, le périmètre des compétences respectives de la direction générale et des directions régionales a évolué : le marché de prestations aux demandeurs d'emploi faisant suite à celui qui avait été passé en 2008 a désormais compris des prestations longues d'accompagnement (notamment *Trajectoire vers l'emploi*, qui sort des marchés dits « opérateurs privés de placement » et devient *TVE*), sans remise en cause du principe de rémunération à la performance. Il en est allé de même pour la prestation *Objectif emploi*, qui correspondait pour partie à la prestation *Cible emploi* existant dans le marché de 2008. Le renouvellement du marché de prestations aux demandeurs d'emploi n'a

²⁰ Le marché *TVE*, qui a fait suite début 2012 au marché *TRA*, a été délégué aux directions régionales et intégré aux marchés dits de « prestations aux demandeurs d'emploi ».

donné lieu qu'à des ajustements mineurs des cahiers des charges, et, plus fondamentalement, a permis d'étoffer l'offre relative à l'orientation.

Le tableau suivant retrace les étapes de mise en place des principales prestations d'accompagnement sous-traitées :

Tableau n° 4 : procédures de marchés relatives aux principales prestations sous-traitées

Date d'entrée en vigueur	Prestations	Publics bénéficiaires
Mai 2008	Prestations courtes de méthodes, d'évaluation et d'orientation + Cible emploi (3 mois)	Tous publics
Septembre 2009	LEC (12 mois)	Licenciés économiques
	Trajectoire emploi - TRA (6 mois)	Publics éloignés de l'emploi
Juin 2010	Atouts Cadres (9 mois)	Cadres
	Mobilisation vers l'emploi – MOV (6 mois)	Publics présentant des difficultés d'ordre social et personnel
Février 2012	Prestations courtes de méthodes, d'évaluation et d'orientation + Du diplôme à l'emploi – DIP (3 mois) + Objectif emploi *(3 mois) + Trajectoire vers l'emploi – TVE (6 mois)	Tous publics Jeunes diplômés Publics peu éloignés de l'emploi Demandeurs d'emploi de longue durée
Juillet 2012	LIC (12 mois)	Licenciés économiques

L'offre de services externalisée actuellement en vigueur résulte donc principalement des marchés qui ont pris effet courant 2012.

La durée initiale des marchés est variable de même que leur possibilité de renouvellement. Avant 2012, les marchés étaient conclus pour une durée de deux ans, renouvelables une ou deux fois pour une période d'un an selon les cas. Le marché de prestations aux demandeurs d'emploi entré en vigueur le 1^{er} février 2012 a été conclu pour une durée de trois ans, avec une possibilité de renouvellement d'une fois un an. Le terme du marché de prestations au bénéfice des licenciés économiques entré en vigueur en juillet 2012 a été porté au 31 décembre 2013, terme

initial de la convention relative au CSP : il est renouvelable deux fois pour une durée d'un an.

B - Un processus de sélection et un contrôle qualité insuffisamment performants

La qualité des prestations délivrées par les prestataires n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante de la part de Pôle emploi.

En amont, la rédaction de cahiers des charges très précis sur les conditions de réalisation des prestations au bénéfice des demandeurs d'emploi a davantage visé à garantir l'égalité de traitement des demandeurs d'emploi sur le territoire qu'à assurer la qualité des prestations délivrées, ce qui n'a pas permis de développer une capacité d'innovation dans les méthodes d'accompagnement, particulièrement utile dans une démarche de personnalisation des services rendus aux demandeurs d'emploi.

En aval, le contrôle qualité a porté sur le respect formel des obligations incluses dans les cahiers des charges, la rémunération à la performance étant considérée comme une incitation suffisante à l'efficacité. Cependant, au regard des « risques de *parking* »²¹ qui peuvent résulter d'incitations financières mal calibrées ou d'un ciblage insuffisant des publics adressés aux opérateurs privés, l'observation des pratiques des prestataires aurait dû être développée autrement que par la seule analyse des livrables. Les risques croissants de défaillance des opérateurs constituaient en outre un argument supplémentaire pour mieux s'assurer de la qualité des prestations.

La durée des marchés n'a pas non plus favorisé l'amélioration de la qualité : l'évaluation²² des résultats obtenus par les prestataires privés pour les prestations *TRA* et *LEC* a souligné que la durée initiale des

²¹ Le « risque de *parking* » correspond à la tentation pour le prestataire de concentrer ses efforts sur les demandeurs d'emploi dont la probabilité de retour à l'emploi est la plus forte pour maximiser sa rémunération et de délaisser les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

²² Cf. « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », *Les Cahiers n° 15 – Etudes*, Pôle emploi, janvier 2013.

marchés (deux ans) était insuffisante pour permettre la montée en compétence des consultants employés par les opérateurs ainsi que la capitalisation des savoir-faire : les effets d'apprentissage n'avaient pas le temps de se déployer pour jouer pleinement sur la qualité des prestations délivrées. À l'étranger, la durée moyenne des marchés est plutôt de l'ordre de quatre à cinq ans.

1 - Une sélection opérée essentiellement par les prix

Trois difficultés majeures ont été relevées dans la mise en œuvre de la procédure des marchés : l'insuffisance de l'évaluation préalable de la capacité opérationnelle des candidats, le caractère trop précis et contraignant des cahiers des charges techniques et fonctionnels et le caractère déterminant de l'offre tarifaire dans la sélection des attributaires.

a) La capacité opérationnelle et technique

Sous réserve de leur recevabilité, l'opérateur public analyse les candidatures sur la base de la déclaration relative à leur capacité financière, technique et professionnelle, puis examine les offres technique et tarifaire.

Mais la capacité opérationnelle des candidats est parfois théorique, puisque d'un marché à l'autre, les prestataires peuvent être amenés à fermer des locaux pour en louer d'autres dans des régions différentes dans lesquelles ils ne sont pas déjà implantés et à recruter des personnels spécifiquement pour l'exécution des marchés passés avec Pôle emploi. Les recrutements et locations de locaux se faisant après l'attribution des marchés, le délai pour mettre en place les moyens nécessaires à l'exécution des prestations peut s'avérer insuffisant pour garantir le démarrage de la prestation dans des conditions satisfaisantes si le prestataire n'a pas été suffisamment diligent ou s'il s'est heurté à des difficultés particulières (disponibilité de locaux, par exemple).

b) Des cahiers des charges très prescriptifs

Les marchés de sous-traitance de Pôle emploi sont atypiques : alors que la part variable de la rémunération est importante (plus de la moitié

de la rémunération versée aux prestataires²³ pour la plupart des marchés), la précision des cahiers des charges laisse peu de marges de manœuvre aux opérateurs pour optimiser leurs performances ; l'opérateur public se prive ainsi de la possibilité d'observer le développement de pratiques innovantes qu'il pourrait ultérieurement déployer lui-même.

Les obligations contenues dans les cahiers des charges sont très détaillées : elles portent, par exemple, non seulement sur le nombre d'entretiens entre le demandeur d'emploi et le consultant, mais sur leur fréquence au cours de chacune des phases de la prestation et sur le caractère individuel ou collectif des contacts avec les demandeurs d'emploi. De même, les moyens matériels mis à disposition du demandeur d'emploi et les méthodes à mettre en œuvre par le prestataire, ainsi que le profil de l'équipe d'intervenants sont très précisément décrits dans les cahiers des charges techniques et fonctionnels. Cette précision des exigences de l'opérateur public est souvent considérée par les prestataires privés, à plusieurs titres, comme un frein à l'efficacité. L'évaluation des résultats obtenus par les opérateurs privés²⁴ pour les prestations *TRA* et *LEC* a en outre mis en évidence deux constats :

- d'une part, la volonté de déployer une offre de services strictement homogène peut entrer en contradiction avec l'objectif de personnalisation des services rendus aux demandeurs d'emploi ;
- d'autre part, les opérateurs privés dont les pratiques se rapprochent le plus de celles de Pôle emploi ne sont pas forcément ceux qui obtiennent les meilleurs résultats.

Enfin, bien que le cahier des charges soit très précis sur le profil des demandeurs d'emploi concerné par chaque prestation, les prestataires (et les évaluations) ont constaté que, pour la prestation *Objectif emploi*, le public adressé par l'opérateur public était différent de celui qui était prévu par le cahier des charges : d'une durée de trois mois, la prestation *Objectif emploi* est normalement destinée à des publics qui ne sont pas éloignés de l'emploi, alors que les prestataires ont été confrontés à des publics présentant davantage de risques de chômage de longue durée.

²³ La part de la rémunération variable peut cependant être plus élevée à l'étranger (au Royaume-Uni notamment).

²⁴ Cf. « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », *Les Cahiers n° 15 – Études*, Pôle emploi, janvier 2013.

c) Le poids de l'offre tarifaire

Formellement, dans les critères de sélection des attributaires, le poids de l'appréciation de l'offre technique (70 % pour *LIC*, *Objectif emploi* et *TVE*, 60 % pour *MOV* et *Atouts Cadres*) est plus important que celui de l'offre tarifaire, qui est exprimée en montant unitaire par bénéficiaire pris en charge. Toutefois, la volonté de normer précisément le contenu des prestations sous-traitées a limité les possibilités de différenciation des offres techniques. Le prix apparaît alors, de fait et en dépit d'une pondération minoritaire, comme le critère déterminant dans le choix de l'attributaire du marché. Ce constat vaut particulièrement pour les prestations *Objectif emploi* et *Trajectoire vers l'emploi (TVE)*²⁵ pour lesquelles la moyenne des offres tarifaires des attributaires a même été inférieure à l'estimation basse de Pôle emploi.

2 - Un grand nombre de lots et d'attributaires

Afin d'obtenir un maillage relativement fin du territoire, Pôle emploi a procédé à un allotissement des marchés sur une base géographique et, au sein de chaque lot, a défini des lieux d'exécution obligatoires et facultatifs. Pour satisfaire à cette exigence, 95 % des opérateurs ont répondu aux appels d'offres dans le cadre de groupements comprenant un mandataire et des sous-traitants et/ou des cotraitants²⁶. Cette organisation a permis à certains prestataires d'être présents sur un grand nombre de lots et de régions (les attributaires des marchés de prestations d'accompagnement et de placement effectuent aussi le plus souvent des prestations de méthodes et d'orientation, voire d'évaluation ou d'appui à la création et à la reprise d'entreprise).

²⁵ Pour la prestation *LIC*, le cahier des charges moins prescriptif a permis de donner un poids réel plus important à l'offre technique. Alors que la moyenne des notes techniques obtenues par les candidats ayant présenté des offres recevables était de 11,7 sur 20, celle des candidats admis à négocier s'est élevée à 14,8 et celle des attributaires à 16,2. Sur les 27 attributaires, seuls quatre ne présentaient pas la meilleure note technique des lots pour lesquels ils ont été retenus. La dispersion des notes était moins forte sur l'offre tarifaire que sur l'offre technique.

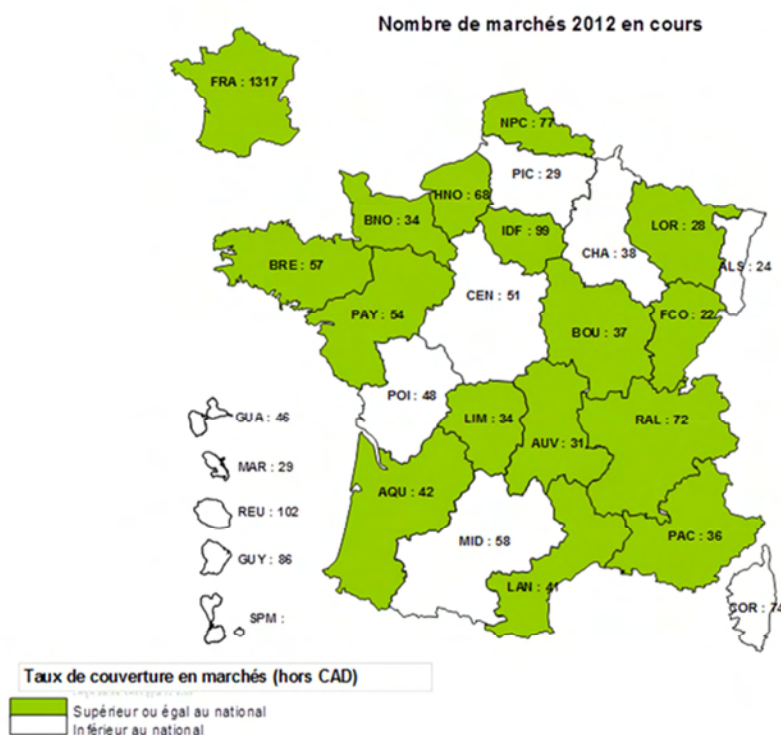
²⁶ L'organisation en groupements présente le risque de favoriser l'existence d'ententes locales entre les prestataires. Compte tenu du contexte concurrentiel, Pôle emploi a considéré que ce risque pouvait être limité en interdisant à un même organisme d'être mandataire de plus d'un groupement sur un même lot de la consultation.

Certaines entreprises sont très largement implantées sur le territoire (jusqu'à 18 régions), tandis que d'autres sont des prestataires régionaux concentrant leur activité sur un petit nombre de prestations. En moyenne, les prestataires réalisent neuf prestations différentes dans huit régions, la moitié des prestataires ayant opté pour une large diversification de leurs activités dans le cadre des marchés de Pôle emploi, l'autre moitié se concentrant au contraire sur un nombre de prestations plus restreint.

L'incertitude quant à l'issue de la procédure de consultation incite la plupart des prestataires de grande taille à postuler sur un grand nombre de lots afin de maximiser les chances d'être retenus et de limiter toute perte d'activité. En agissant ainsi, les opérateurs peuvent être amenés à procéder à des réductions d'effectifs importants dans certaines régions, et de manière concomitante à ouvrir des sites nouveaux et à recruter des collaborateurs dans d'autres régions. En effet, l'implantation régionale n'est pas un critère d'attribution des lots. Selon certains opérateurs, le soutien à la motivation des demandeurs d'emploi et l'apprentissage des techniques de recherche d'emploi (ciblage des entreprises à contacter, valorisation de leur candidature...) seraient plus déterminants que le nombre d'offres d'emploi présentées aux demandeurs d'emploi accompagnés.

En 2012, l'ensemble des prestations à destination des demandeurs d'emploi (méthode, évaluation, orientation, accompagnement) était couvert par 1 317 marchés nationaux et régionaux attribués à 316 titulaires. En fonction de la géographie et de l'économie des territoires, la densité régionale en marchés peut être très variable :

Carte n° 1 : répartition régionale des marchés de sous-traitance



Source : Pôle emploi

Il semble étonnant que le nombre de marchés passés en Corse soit aussi important qu'en Rhône-Alpes ou en Nord-Pas-de-Calais ou, qu'à l'inverse, il soit du même ordre en Provence-Alpes-Côte d'Azur que dans le Limousin, c'est-à-dire deux fois moindre qu'en Rhône-Alpes. Le nombre de marchés en vigueur en Haute-Normandie est deux fois plus important qu'en Basse-Normandie, la somme des deux régions étant égale au nombre de marchés passés en Île-de-France.

Le nombre de prestataires est variable d'une région à l'autre et selon les prestations. Certaines régions ont recours à un nombre de prestataires très importants, comme l'illustrent les deux exemples suivants :

- Haute-Normandie : 10 intervenants pour *LIC*, 15 pour *MOV*, 26 pour *Objectif emploi* et 19 pour *TVE* ;
- Midi-Pyrénées : 9 intervenants pour *Atouts Cadres*, 6 pour *LIC*, 30 pour *MOV*, 41 pour *Objectif emploi* et 41 pour *TVE*.

Le nombre d'intervenants est proportionnellement moins élevé dans les grandes régions et notamment en Île-de-France (13 intervenants pour *Atouts Cadres*, 8 pour *LIC*, 35 pour *MOV*, 14 pour *Objectif emploi* et 13 pour *TVE*).

Selon Pôle emploi, cette situation se justifie par les contextes régionaux (couverture du territoire par les prestations, réseau des transports à disposition des demandeurs d'emploi).

Bien que le nombre d'attributaires des marchés soit élevé (316), la moitié du chiffre d'affaires des prestations sous-traitées était concentrée en 2012 sur 21 prestataires, l'écart des parts de marché allant de 1 à 10 entre 1^{er} et le 21^{ème}. La concentration est légèrement plus élevée pour les seules prestations d'accompagnement (*cf. annexe n° 6*).

Afin de limiter le nombre d'interlocuteurs directs, Pôle emploi a souhaité dans un premier temps limiter ses contacts au seul mandataire du marché, qui représente le groupement vis-à-vis de l'opérateur public. Mais les difficultés opérationnelles rencontrées ont souvent conduit à élargir le cercle des interlocuteurs. Le nombre de marchés et de prestataires induit une très lourde charge administrative pour Pôle emploi au détriment du pilotage opérationnel. Face à cette situation, d'autres pays ont réorganisé leurs modalités de recours à la sous-traitance, ce qui n'a pas été le cas en France²⁷.

3 - Un contrôle de nature trop administrative

Le contrôle des prestataires repose essentiellement sur l'analyse des « livrables », contractuellement définis, qui résument à différentes phases de la prestation les objectifs visés, les actions mises en œuvre et les résultats obtenus. Les livrables, qui comportent également la feuille d'émargement signée par les demandeurs d'emploi, attestent du service

²⁷ Cf. les exemples étrangers cités au point II du chapitre II.

fait pour déclencher le paiement et permettent à Pôle emploi de vérifier, par exemple, que le cadencement des entretiens prévus par le cahier des charges a bien été respecté.

Bien qu'un effort de numérisation des livrables ait été fait pour assurer leur mise à disposition sur le poste de travail du conseiller concerné, le parcours d'accompagnement réalisé par les opérateurs privés n'est pas intégré de manière pratique au dossier informatisé du demandeur d'emploi, alors que le conseiller doit réaliser un entretien de bilan de la prestation lorsque le demandeur d'emploi n'a pas retrouvé d'emploi à son terme.

Au regard de l'exploitation faite par Pôle emploi des bilans actuels (intermédiaires et de fin de prestations), comme du temps consacré par les consultants à l'élaboration exhaustive des livrables, la question est posée de l'efficacité de ces outils du point de vue du contrôle de la qualité des prestations délivrées.

En effet, les contrôles effectués par Pôle emploi sont davantage centrés sur la bonne exécution des prestations par rapport aux prescriptions des cahiers des charges que sur la qualité des prestations délivrées. L'existence de tableaux de bord mensuels permettant de suivre l'activité et les résultats, la vérification de la conformité des locaux et du rythme des contacts établis entre les consultants et les demandeurs d'emploi, l'examen des qualifications professionnelles des intervenants et le déclenchement de contrôles ciblés en cas de plaintes de bénéficiaires ne suffisent pas, à eux seuls, à s'assurer de la qualité des prestations.

L'instruction interne relative à la mise en œuvre des marchés 2012 visait à développer le contrôle qualité, mais celui-ci est demeuré hétérogène entre les régions et souvent cantonné à l'analyse des procédures. Des avancées ont été constatées sur deux points en 2013 :

- d'une part, la direction générale a souhaité la mise en place d'enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires des prestations externalisées : cette démarche avait été anticipée par certaines directions régionales ;
- d'autre part, en juillet 2013, la direction générale a mis en place un questionnaire destiné aux directions régionales pour améliorer le suivi qualitatif des principaux fournisseurs.

De manière plus ponctuelle, certaines régions ont pris des initiatives en mettant en place un correspondant qualité au sein des agences locales, chargé de la vérification de l'exécution de chaque

prestation, de la communication des anomalies à la direction régionale, ou encore de l'organisation des temps d'échanges entre les agences locales et les prestataires.

Mais de manière générale, l'importance des tâches de gestion de la sous-traitance et les difficultés initiales liées au processus de facturation²⁸ ont focalisé l'attention sur l'organisation de la gestion administrative des prestations. Celle-ci a été nettement améliorée avec la mise en place de plateformes régionales qui ont notamment déchargé les agences de la gestion des lettres de commande. Mais, depuis cette régionalisation des relations contractuelles, les agences ont conservé peu d'échanges directs avec les opérateurs qui auraient pourtant contribué à une meilleure appréciation de la qualité des prestations délivrées et sans doute à une meilleure gestion des flux, la prescription des prestations se faisant en agence.

À l'étranger, on observe des dispositifs plus précis d'évaluation de la qualité. En *Australie* par exemple, où le demandeur d'emploi peut choisir son prestataire, il existe un système d'évaluation et de notation (*star ratings*) dont les résultats sont régulièrement actualisés et mis à disposition des demandeurs d'emploi.

Le système australien

L'évaluation est une démarche centrale dans le système australien de recours aux opérateurs privés. Ceux-ci sont évalués tous les six mois sur leurs performances dans l'accompagnement des chômeurs. Le système des *star ratings* tient compte de la situation du marché du travail et des caractéristiques des demandeurs d'emploi. Il publie les performances comparées des différents opérateurs sur chaque site. L'objectif est d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et ainsi de les guider dans leur choix d'un opérateur.

Le contrôle des prestataires repose sur des « indicateurs clés de performances » qui mesurent :

- le taux de retour à l'emploi ;
- les performances comparées entre opérateurs en termes de délai de retour à l'emploi ;
- la qualité de la prestation délivrée (organisation et implication du prestataire).

²⁸ Plus d'un million de factures par an à traiter (pour l'ensemble des prestations).

Lorsque ces indicateurs clés ne sont pas satisfaisants, un contrat peut ne pas être reconduit.

Le renforcement du contrôle qualité sur les prestataires fait partie des principes validés par le conseil d'administration de Pôle emploi en février 2014 pour la mise en œuvre des prochains marchés de prestations d'accompagnement et de placement.

Les moyens nécessaires au renforcement du contrôle de la qualité en contrepartie de l'allègement des cahiers des charges font encore l'objet de réflexion à Pôle emploi.

C - Un déséquilibre économique des marchés compromettant la poursuite de certaines prestations

La structure de la rémunération des prestataires présente une particularité dans les marchés de prestations d'accompagnement et de placement : elle comporte une part variable en fonction des résultats, très importante pour la plupart des marchés (50 % à 60 % de la rémunération totale).

Pour les opérateurs, le risque économique n'est pas limité à la mise en concurrence lors du renouvellement des marchés : il existe également en cours de marché si l'offre tarifaire du prestataire est fondée sur des hypothèses de flux et de taux de reclassement erronées.

En effet, la rémunération est très sensible à deux facteurs :

- les flux effectivement pris en charge, qui sont eux-mêmes déterminés par la prescription réalisée par les conseillers de Pôle emploi et l'adhésion des demandeurs d'emploi au démarrage et au cours de la prestation ;
- le dynamisme économique du bassin d'emploi qui conditionne pour une part le taux de reclassement des demandeurs d'emploi, compte tenu de leur faible mobilité ;

À ces facteurs, s'ajoute la capacité du prestataire à apporter les justifications complètes nécessaires à Pôle emploi pour procéder au paiement de la totalité de la rémunération.

1 - Des prix fondés sur des hypothèses de reclassement trop optimistes et tirés vers le bas par la concurrence

La rémunération des prestataires est fondée sur un paiement à l'unité pour chaque demandeur d'emploi pris en charge, alliant une base fixe et un paiement aux résultats pouvant aller jusqu'à 60 % de la rémunération individuelle totale. Le paiement aux résultats²⁹ intervient en cas de « sortie positive » (reprise d'emploi durable) et de maintien dans l'emploi.

L'offre tarifaire est généralement construite par les candidats en trois temps :

- construction d'un prix économiquement cohérent avec le contenu du cahier des charges ;
- ajustement du prix en fonction de la taille du lot, des moyens à mettre en œuvre au regard du contexte géographique (nombre de lieux à couvrir, structure du groupement, périmètre d'intervention) et du contexte économique de la zone géographique ;
- réajustement du prix en fonction du contexte concurrentiel.

Cette troisième phase peut conduire à situer l'offre tarifaire en-deçà du minimum nécessaire à la réalisation du cahier des charges dans des conditions normales. La stratégie de conservation ou de conquête de parts de marché a ainsi pu conduire certains prestataires à négliger la réalité économique ou à étayer leurs propositions tarifaires par des hypothèses trop optimistes sur la reprise économique et par conséquent sur leurs performances en termes de reclassement³⁰. D'autres au contraire, jugeant la baisse des prix excessive, ont préféré ne pas se porter candidat lors du renouvellement des marchés ou concentrer leur activité sur des segments jugés moins concurrentiels.

²⁹ La rémunération à la performance existait déjà dans le cadre des expérimentations menées par l'Unédic et dans le premier marché passé en 2008 par l'ANPE pour la prestation *Cible emploi*.

³⁰ Au cours de la période, certains opérateurs ont tenté de bénéficier d'un régime très favorable de TVA pour baisser artificiellement leurs prix. Il a été toutefois été précisé que les exonérations de TVA étaient réservées aux prestations de services au bénéfice des publics en difficulté sociale et professionnelle (prestation *MOV*), à l'exclusion des autres prestations d'insertion professionnelle.

La question du juste prix s'est particulièrement posée pour les prestations *Objectif vers l'emploi (OE)* et *Trajectoire vers l'emploi (TVE)* qui regroupent, ensemble, les flux de demandeurs d'emploi les plus importants. Le bilan des contrats conclus par les directions régionales dans le cadre du marché 2012 fait apparaître que l'offre tarifaire moyenne retenue après négociation (prix pondéré des attributaires) pour ces deux prestations a été inférieure à l'estimation basse réalisée par les services de Pôle emploi. La prestation *LIC*, sur laquelle s'est concentré le plus gros prestataire de Pôle emploi pour l'accompagnement, est la seule pour laquelle le prix moyen pondéré des attributaires a été supérieur à l'évaluation basse.

Tableau n° 5 : offres tarifaires retenues

Prestation	Analyse de la valeur par Pôle emploi		Prix moyen pondéré des offres recevables	Prix moyen pondéré des attributaires
	Hypothèse basse	Hypothèse haute		
OE (3 mois)	978 €	1 342 €	1 117 €	944 €
TVE (6 mois)	1 473 €	2 062 €	1 654 €	1 339 €
LIC (12 mois)	2 127 €	3 078 €	2 330 €	2 285 €

Source : Pôle emploi

La baisse des prix constatée depuis la mise en place des appels d'offres en 2008, conjuguée à un flux de demandeurs d'emploi irrégulier et plus faible que prévu, a provoqué une fragilisation du secteur et a sans doute conduit les prestataires à une adaptation à la baisse des moyens alloués à la réalisation des missions. En particulier, lorsque l'accompagnement des demandeurs d'emploi ne peut être mutualisé avec d'autres activités de reclassement, certains prestataires font appel à des consultants recrutés en contrats à durée déterminée et à faible expérience.

Mise en œuvre mi-2011, la procédure de renouvellement des marchés de prestations à destination des demandeurs d'emploi et des licenciés économiques est en outre intervenue à un moment où la conjoncture économique connaissait une amélioration qui a également pu fausser les anticipations des prestataires.

Certains opérateurs estiment en conséquence que, pour des prestations comme TVE, le coût horaire minimal pour effectuer une prestation de qualité est aujourd'hui loin d'être couvert par les prix pratiqués.

2 - Des flux de demandeurs d'emploi irréguliers et inférieurs aux prévisions, qui accentuent les difficultés d'organisation

Une difficulté majeure et récurrente dans la mise en œuvre des marchés de sous-traitance concerne la régulation des flux. L'articulation entre la liberté d'appréciation des conseillers et les nécessités d'une régulation plus globale n'est pas non plus satisfaisante.

a) Des flux irréguliers et inférieurs aux prévisions

Les marchés conclus entre l'opérateur public et ses sous-traitants comportent un encadrement quantitatif des flux de demandeurs d'emploi susceptibles d'être orientés par les conseillers de Pôle emploi vers les prestataires. Le volume plafond représente de l'ordre de deux fois et demi le volume plancher pour couvrir le risque d'une fluctuation importante de la conjoncture sur la zone géographique concernée.

L'élaboration de l'offre tarifaire des candidats se fonde sur une hypothèse de flux qui, selon le degré de prudence du prestataire, peut correspondre aux seuils minimaux ou à des flux moyens, voire au-delà si une dégradation de la conjoncture est anticipée.

Mais, pour un prestataire, au-delà de l'aléa des flux lié à la conjoncture économique elle-même, plusieurs facteurs peuvent influencer sur le nombre de demandeurs d'emploi à accompagner en un lieu donné : la charge de travail des conseillers en agence, leurs pratiques de prescription d'une prestation sous-traitée, le taux d'adhésion des demandeurs d'emploi à la prestation proposée³¹.

³¹ Les demandeurs d'emploi ont la possibilité de refuser un accompagnement sous-traité, qui parfois ne leur est proposé que par courrier.

En moyenne, le processus de prescription aboutit à une prestation effectivement réalisée dans seulement un peu plus de 60 % des propositions (69 % pour les cadres).

Par la suite, le taux d'abandon par le demandeur d'emploi en cours de prestation varie fortement selon le public concerné. En partie dû à des changements de situation du demandeur d'emploi (cessation d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, déménagement...), ce taux peut varier de 10 % (cadres) à 40 % (demandeurs d'emploi éloignés de l'emploi et/ou présentant des « freins périphériques à l'emploi »).

L'existence d'un nombre minimum et d'un nombre maximum de demandeurs d'emploi susceptibles d'être pris en charge pour chaque lot a normalement pour objet de donner de la visibilité à deux ou trois ans aux opérateurs et de leur permettre d'adapter le dimensionnement de leurs structures d'accueil et de leurs effectifs de consultants. Mais la gestion des flux par Pôle emploi apparaît souvent insuffisamment prévisible pour les opérateurs.

Ceux-ci sont en effet confrontés à une double difficulté. D'une part, le rythme des orientations de demandeurs d'emploi par Pôle emploi vers les opérateurs privés connaît des fluctuations importantes sans que l'on puisse dégager un facteur de saisonnalité ou toute autre explication pour des variations très différentes d'un territoire à l'autre. D'autre part, les flux de demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés peuvent s'avérer, selon les prestations et les régions, très inférieurs aux anticipations des opérateurs fondées sur les fourchettes de flux minimal et maximal figurant au cahier des charges des prestations.

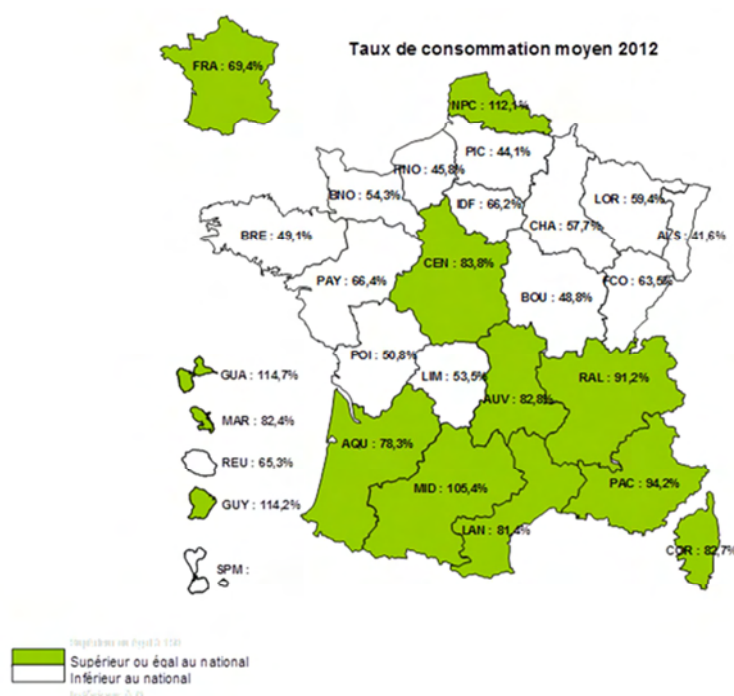
Sur l'ensemble des prestations de services aux demandeurs d'emploi incluses dans les marchés entrés en vigueur au 1^{er} février 2012³², le nombre de prestations engagées en 2012 a ainsi représenté seulement 69 % du volume moyen prévu, avec des disparités régionales importantes (*cf. carte page suivante*).

Si certaines régions dépassent le flux moyen prévu, comme le Nord-Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées ou la Guadeloupe, d'autres atteignent à peine la moitié de celui-ci (Bretagne, Bourgogne, Poitou-Charentes, Haute-Normandie, Picardie, Alsace, Réunion). Un tel écart des pratiques

³² Prestations courtes et longues.

peut être délicat à prendre en compte dans les anticipations des opérateurs, notamment pour ceux qui sont présents dans de nombreuses régions.

Carte n° 2 : nombre de prestations effectivement engagées par rapport au nombre moyen de prestations prévu par les marchés pour 2012



Source : Pôle emploi (OLIMP)

En outre, pour certaines prestations et dans certaines régions, Pôle emploi ne respecte pas le nombre minimum de demandeurs d'emploi devant être orientés vers les prestataires, élément pourtant déterminant de l'équilibre économique du marché.

À titre d'exemple, environ 20 % des 136 marchés MOV sont caractérisés par ce phénomène, en première comme en deuxième période d'exécution contractuelle. D'une période à l'autre, les régions concernées sont restées les mêmes : les difficultés observées dès l'origine n'ont donc pas été réglées.

En sens inverse, lorsque les volumes minimaux sont atteints, c'est parfois au prix d'une accélération brutale du nombre de demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés, en décalage avec les capacités d'accueil des opérateurs. L'imprévisibilité des flux est ainsi illustrée dans l'annexe n° 5 par la situation d'un opérateur en Île-de-France sur la période des marchés en cours (2012 à fin 2013) pour trois prestations.

Non seulement les flux sont souvent irréguliers et insuffisamment calés sur les minima prévus par les marchés, mais il existe des lieux d'exécution des prestations obligatoires, imposés dans les cahiers des charges, qui ne reçoivent que très peu de demandeurs d'emploi et pour lesquels la rémunération reçue ne couvre pas les coûts fixes, notamment ceux qui sont liés aux locaux.

Afin de préserver de bonnes relations avec leur principal client, Pôle emploi, les titulaires des marchés pour lesquels le nombre minimum de demandeurs d'emploi à prendre en charge n'est pas respecté ne réclament pas d'indemnités. En l'absence d'indemnisation des prestataires, Pôle emploi ne s'est pas considéré comme étant effectivement soumis à l'obligation de respecter les seuils minimaux ou de conclure un avenant au contrat, par exemple pour fermer les sites dont la fréquentation est très insuffisante.

Dans ces conditions, une étude qualitative confiée au cabinet Geste sur les conditions de mise en œuvre des marchés conclus en 2009 dans huit régions a mis en évidence « *une maîtrise des coûts parfois délicate* » pour les opérateurs privés de placement :

« Pour répondre aux appels d'offres et déterminer leur seuil de rentabilité, [les opérateurs privés de placement] se sont en général calés sur des seuils médians (entre seuils minimum et maximum du marché). Ceci a pu, en raison des régulations budgétaires relatives au dispositif TRA, et du volume plus réduit qu'attendu des licenciements économiques pour LEC, susciter des difficultés pour certains [opérateurs]. »

Bien que l'évaluation ne permette pas de disposer de données très précises sur ce sujet, il semble que dans la grande majorité des cas, la facturation par les [opérateurs] n'a pu porter que sur les deux premiers versements prévus par les marchés, le troisième attaché à la preuve d'une insertion dans un emploi d'au moins six mois étant nettement plus rare. L'équilibre économique des prestations a donc dû s'établir le plus souvent sur la base de 75 % des financements prévus ».

Dans certaines régions, des efforts importants ont cependant été faits pour améliorer la régularité des flux et donner ainsi une visibilité satisfaisante aux prestataires. La mise en place de plateformes de gestion au niveau régional peut contribuer à cet objectif.

b) Un pilotage qui manque d'efficacité

Dans le cadre du pilotage des marchés, les directions régionales ont la possibilité de suivre les flux, le taux d'adhésion, le taux d'abandon, les sorties dites « positives » et les paiements pour décider, le cas échéant, d'actions correctrices. Mais force est de constater que les dysfonctionnements relevés dans la gestion des flux dès 2010 n'ont pas été corrigés, malgré des rappels effectués par la direction générale.

Au niveau national, le montant annuel des paiements effectués au titre de chacune des prestations n'est pas suivi, pas plus que la structure des rémunérations des opérateurs entre la part fixe et la part variable. En raison de la difficulté de leur élaboration, des indicateurs utiles au suivi du dispositif ne sont pas disponibles régulièrement (par exemple, le taux d'abandon des prestations par les demandeurs d'emploi). Les alertes éventuelles sont en pratique souvent directement portées à la connaissance de la direction générale par les prestataires, en particulier par ceux qui délivrent des prestations dans le cadre de marchés nationaux, pour lesquels la direction générale organise des comités de pilotage nationaux.

Depuis juin 2013, la direction générale a construit des indicateurs et mis en place un suivi des fournisseurs considérés comme étant à risque, mais la production des indicateurs n'est pas régulière en raison de la complexité de production. Les marges de progrès relatives au pilotage demeurent importantes.

Dans ce cadre, le pilotage des flux s'avère dans l'ensemble défaillant, sauf pour le dispositif d'accompagnement des licenciés économiques. Outre le fait que le fonctionnement des marchés de sous-traitance n'a pas été considéré comme une priorité par l'opérateur public, un des facteurs expliquant l'inefficacité du pilotage des flux réside dans le fait que le dialogue avec l'opérateur public s'est déporté des agences locales vers les directions régionales, sous le double effet de la régionalisation du processus de sélection des candidats et de la mise en place de plateformes de gestion.

La tenue de comités de pilotage régionaux ou territoriaux n'a pas suffisamment corrigé les difficultés rencontrées dans la gestion des flux, en l'absence d'orientation à portée obligatoire donnée aux conseillers en matière de prescription. Elle n'a pas conduit non plus à développer les retours d'expérience, ni les échanges de bonnes pratiques, comme l'a souligné l'évaluation publiée concernant l'accompagnement externalisé sur la période 2009-2011³³.

Cette complexité du pilotage des marchés confiés à des opérateurs privés est également illustrée, au demeurant, par les comparaisons internationales :

Le pilotage des marchés à l'étranger

En *Allemagne*, une large place est donnée aux représentants du secteur des opérateurs privés, avec lesquels l'agence fédérale du travail (*Bundesagentur für Arbeit*) définit un dispositif d'assurance qualité, c'est-à-dire des normes minimales portant notamment sur les capacités financières du prestataire - critère que l'on retrouve également au Royaume-Uni et en Australie -, sur ses compétences en matière d'accompagnement ou encore sur sa connaissance du bassin d'emploi local. Cette charte n'est cependant pas contraignante.

Les flux de demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés ont été particulièrement fluctuants dans les années 2000, ce qui a contraint le secteur à se réorganiser. En 2004, 635 000 demandeurs d'emploi étaient concernés par une externalisation ; en 2007, ils n'étaient plus que 245 000,

³³ Cf. « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par pôle emploi », *Les Cahiers Etudes*, n°15, janvier 2013.

pour remonter à 443 000 en 2008³⁴. La gestion effectuée au niveau régional sans réelles règles de prescription adressées aux conseillers et la durée des marchés, alors limitée à un an, peuvent être des facteurs explicatifs de ces fluctuations. Les plus petits opérateurs, plus vulnérables à ces variations, ont souvent disparu, laissant la place à des monopoles régionaux au détriment de la compétition et parfois de la qualité des services³⁵.

La situation observée au Royaume-Uni illustre également la difficulté à contrôler les conditions de réalisation de la sous-traitance. Le *Department for Work and Pensions (DWP)* a ainsi décidé de ne contracter qu'avec des sous-traitants chefs de file (*prime contractors*) satisfaisant à des exigences de taille et de capacité (solidité financière comme en Allemagne et en Australie, capacité à traiter avec d'autres sous-traitants, notoriété locale, fiabilité du système d'information...). Ces chefs de file peuvent à leur tour sous-traiter les prestations, et ce, sans véritable contrôle de la part du DWP. En 2008, 1 419 contrats de sous-traitance avaient ainsi été établis par le DWP avec 580 sous-traitants. Il existe aujourd'hui 18 sous-traitants principaux, 40 contrats, mais 855 intervenants, ce qui témoigne de l'existence d'un second marché que le DWP ne parvient pas réellement à réguler. Les difficultés opérationnelles sont récurrentes du fait d'un manque de coordination entre les *jobcentres* et leurs prestataires. Outre le manque de transparence quant à la qualité des prestataires de second rang, le partage du risque entre ceux-ci et les prestataires de premier rang apparaît inégal, notamment en ce qui concerne l'orientation des chômeurs les plus éloignés de l'emploi, ce qui menace la viabilité économique du second marché.

L'atomisation du marché de la sous-traitance peut également résulter de la liberté de choix accordée au demandeur d'emploi, comme l'illustre le cas des *Pays-Bas*. L'introduction de bons de placement en 2004 a contribué à démultiplier le nombre d'intervenants. Ainsi, les opérateurs privés étaient au nombre de 100 en 2003, mais de 1 960 en 2007. Sur ce total, 1 500 étaient des entreprises individuelles prenant en charge entre 10 ou 15 demandeurs d'emploi en moyenne. Une telle évolution s'explique notamment par le fait que le demandeur d'emploi peut contacter directement un opérateur avant de passer par le service public et faire avaliser son choix.

³⁴ Kaps P., *Public and private placement services during "Germany's jobs miracle"*, paper prepared for the International research Conference "the global financial crisis and new governance of labour market policies", 2010.

³⁵ Schneider H., « The labour market reform in Germany and its impact on employment services » in Lilley P. and Hartwich O. (eds) *Paying for Success : How to make contracting out work in employment services*, 2008.

3 - Des taux d'abandon très élevés pour certaines prestations

Le niveau de prix retenu lors de l'attribution des marchés et les flux pris en charge ne sont pas les seuls facteurs à jouer sur la rémunération globale des prestataires. L'importance du taux d'abandon des demandeurs d'emploi en cours de prestation, qui conduit à une absence totale de rémunération ou seulement au paiement d'une fraction de la part fixe, selon le stade de l'abandon, peut avoir un impact important sur la rémunération des prestataires. Les taux d'abandon semblent élevés pour les publics les plus éloignés de l'emploi. Au niveau national, ce phénomène est estimé par la part des accompagnements qui ne donnent pas lieu à facturation de la totalité³⁶ de la part fixe de la rémunération :

Tableau n° 6 : part des prestations non facturées en totalité au titre de la part fixe

Prestation	% de prestations sans facturation totale de la part fixe
Atouts Cadres	5 %
LIC	4,57 %
MOV	41,56 %
TVE	42,53 %
OE	27,85 %

Périmètre : cohortes entrées en prestation entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012

Source : Pôle emploi

Dans la majorité des cas, les motifs d'abandon ne sont pas explicités par les prestataires. Parmi les motifs signalés à Pôle emploi, les plus fréquents sont l'état de santé, le manque d'intérêt pour la prestation,

³⁶ Pour les prestations MOV, LIC et TVE, la part fixe est versée en deux fois, quel que soit le résultat obtenu en matière de retour à l'emploi, sans proratisation de la rémunération en fonction du temps d'accompagnement réellement effectué. Pour la prestation *Objectif emploi*, aucune part fixe n'est versée en cas d'abandon du demandeur d'emploi en cours de prestation.

des problèmes personnels, un déménagement, ou encore une reprise d'emploi non comptabilisée comme une « sortie positive ».

4 - L'absence de facturation d'une partie des résultats

La rémunération des opérateurs est divisée en trois parts :

- la part fixe, qui n'est versée que si le demandeur d'emploi a suivi la prestation dans son intégralité (sauf en cas de reprise d'emploi avant le terme de la prestation) ;
- une première fraction de part variable, qui est versée dès que le demandeur d'emploi a signé un contrat de travail entrant dans la catégorie des « sorties positives » ;
- une seconde fraction de part variable qui n'est versée que si le maintien dans l'emploi est constaté trois ou six mois après la reprise d'emploi.

La notion de « sorties positives »

Seul le retour à l'emploi « durable », défini comme un contrat de travail, à temps plein, d'une durée au moins égale à six mois³⁷ est considéré comme une sortie dite « positive », c'est-à-dire permettant le règlement d'une fraction de la part variable de la rémunération. Selon les prestations, peuvent s'y ajouter un contrat à temps partiel d'au moins 78 heures par mois (prestations *OE*, *TVE* et *MOV*), un dispositif de formation³⁸ préalable à l'embauche sur un contrat de travail d'au moins six mois (prestations *OE*, *TVE*, *MOV* ou *LIC* à des conditions particulières³⁹), la création ou la reprise d'une entreprise⁴⁰ (prestations *TVE*, *Atouts cadres*, *MOV* et *LIC*).

³⁷ La succession de contrats courts d'au moins six mois dans une période de référence de sept mois est considérée comme une sortie « positive ».

³⁸ Actions de formation préalables au recrutement (AFPR), préparations opérationnelles à l'emploi (POE) et autres dispositifs d'adaptation au poste de travail.

³⁹ Pour les licenciés économiques, sont considérées, par extension, comme sorties « positives » : une entrée en formation qualifiante ou diplômante d'au moins six mois prescrite dans un métier qui recrute, ou une entrée en POE en vue d'un contrat d'une durée d'au moins douze mois ou en AFPR suivie d'un contrat inférieur à douze mois.

⁴⁰ Hors statut d'auto-entrepreneur.

Tableau n° 7 : part variable dans la rémunération des prestataires

Prestation	Publics visés	Modalités de rémunération des prestataires	
		En cas de reprise d'emploi	En l'absence de reprise d'emploi
MOV (6 mois)	Publics présentant des difficultés d'ordre social et personnel	- 30 % à l'entrée en prestation, - 60 % à l'issue de la prestation, - 10 % en cas de maintien dans l'emploi au bout de trois mois	- 30 % à l'entrée en prestation, - 60 % à l'issue de la prestation,
TVE (6 mois)	Publics éloignés de l'emploi	- 30 % à l'issue de la phase d'accompagnement - 40 % en cas de reprise d'un emploi durable - 30 % en cas de maintien dans l'emploi au bout de six mois	- 30 % à l'issue de la première phase d'accompagnement - 20 % à l'issue de la prestation
OE (3 mois)	Publics peu éloignés du marché du travail	- 70 % à l'issue de la prestation - 30 % en cas de maintien dans l'emploi au bout de six mois	- 40 % à l'issue de la prestation
LIC (12 mois)	Licenciés économiques	- 20 % à l'issue de la prestation - 50 % en cas de reprise d'un emploi durable - 30 % en cas de maintien dans l'emploi au bout de six mois	- 20 % à l'issue de la première phase d'accompagnement - 20 % à l'issue de la prestation
CAD (9 mois)	Cadres	- 50 % à l'issue de la prestation - 25 % en cas de reprise d'un emploi durable - 25 % en cas de maintien dans l'emploi au bout de six mois	- 50 % à l'issue de la prestation

Source : Pôle emploi – contrats conclus avec les prestataires

Les modalités de rémunération sont transposées en cas de création ou reprise d'entreprise ou d'entrée en formation, lorsque celle-ci est considérée comme une sortie « positive ». Pour la prestation LIC, les modalités de rémunération sont modulées en cas d'entrée en formation qualifiante précédant le retour à l'emploi et selon que l'emploi est retrouvé pendant la période d'accompagnement de douze mois ou ultérieurement.

La part variable est importante en France (entre 50 % et 60 % selon les prestations, qu'elles s'appliquent à des cadres, des licenciés économiques ou des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion professionnelle, à l'exception de la prestation MOV⁴¹), mais elle est loin d'atteindre la proportion, qui est critiquée, retenue au Royaume-Uni.

⁴¹ qui est destinée à des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion sociale et professionnelle. La part variable n'est que de 10 % pour les publics présentant des « freins périphériques au retour à l'emploi » (pour lesquels une entrée en formation pré-qualifiante ou certifiante est également considérée comme une « sortie positive »).

La rémunération aux résultats à l'étranger

À l'étranger, la part variable peut être plus importante qu'en France et le prix des prestations davantage modulé en fonction des caractéristiques des demandeurs d'emploi, grâce au dispositif de « profilage ».

Selon le *National Audit Office*⁴², la part fixe, correspondant au paiement lors de l'inscription d'un demandeur d'emploi britannique chez un opérateur privé ne représente que de 4 à 12 % de la rémunération totale possible, en fonction des caractéristiques du bénéficiaire.

Non seulement la part variable liée aux résultats est donc très élevée, mais la contrainte pour bénéficier du paiement de la rémunération complète est très forte, puisque celui-ci n'est acquis que si le demandeur d'emploi conserve son emploi pendant deux ans à l'issue de la prestation d'accompagnement.

Ce mode de rémunération suppose une forte capacité des opérateurs à disposer de capitaux pour financer leurs opérations⁴³. L'efficacité d'une telle rémunération aux résultats fait l'objet de nombreuses interrogations au Royaume-Uni.

En *Australie*, la rémunération est également échelonnée, mais la condition de maintien dans l'emploi est moins difficile à atteindre : la part variable intervient après 13 semaines, puis 26 semaines d'activité. La rémunération est modulée en fonction du profil des demandeurs d'emploi qui sont classés en quatre catégories par le modèle de profilage utilisé. La rémunération perçue par les prestataires au titre du placement d'usagers proches du marché du travail a été fortement réduite, tandis qu'elle est passée d'environ 6 600 AUD à 10 000 AUD pour le placement d'un demandeur éloigné du marché du travail avant la fin de la prestation.

⁴² National Audit Office, *The introduction of the Work programme : report by the comptroller and auditor general*, HC-1701, 2012

⁴³ Clegg D., « Politiques d'activation récentes au Royaume-Uni : application étendue d'une approche restrictive » *L'aide au retour à l'emploi*, CIRAC, 2013.

En *Allemagne*, le paiement des bons de placement, effectué en deux tranches de 1 000 ou 1 500 €, est entièrement subordonné au retour à l'emploi. Le premier versement intervient au bout de six semaines d'emploi, le second au bout de six mois. Un système de malus a en outre été introduit afin de pénaliser le prestataire lorsque les objectifs de retour à l'emploi ne sont pas atteints.

Aux *Pays-Bas*, le paiement des bons de placements est échelonné au cours de la prestation (contrairement à l'Allemagne) : 20 % de la rémunération totale sont payés dès la prise en charge du demandeur d'emploi, 30 % après six mois de participation au programme, et 50 % si le demandeur d'emploi conserve son emploi pendant une durée suffisante. Contrairement aux pays anglo-saxons, la part fixe a plutôt tendance à augmenter : elle était proche de zéro en 2002 et comptait pour près de la moitié de la rémunération en 2005, avant d'être réduite compte tenu de son coût pour les finances publiques.

En ce qui concerne la différenciation de la rémunération selon le profil, l'amplitude est plus faible qu'en *Australie* : pour une prestation correspondant à une prise en charge complète sur deux ans, le prix est de 4 000 € (ou 5 000 € lorsque le bénéficiaire connaît des « freins périphériques » significatifs).

Au total, la rémunération aux résultats se traduit en pratique par une rémunération qui est essentiellement constituée de la part fixe, compte tenu de la faiblesse de l'impact des critères de « sorties positives » et du maintien dans l'emploi :

Tableau n° 8 : part des prestations facturées au titre de la « sortie positive » et du maintien dans l'emploi

Prestation	% de prestations facturées au titre d'une sortie positive	% de prestations facturées au titre du maintien dans l'emploi
Atouts Cadres	14,27 %	8,84 %
LIC*	14,10 %	3,49 %
MOV	4,22 %	1,51 %
TVE	3,71 %	1,64 %
OE	4,53 %	1,33 %

Périmètre : cohortes entrées en prestation entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012

** Le maintien dans l'emploi à six mois n'a pu être constaté début 2014 pour les cohortes entrées fin 2012 dans le dispositif LIC compte tenu de la durée de la prestation (douze mois).*

Source : Pôle emploi

Par ailleurs, une partie des résultats obtenus pendant ou à l'issue de la prestation ne donne pas lieu à facturation :

- les reprises d'emploi de trop courte durée ou à temps partiel, c'est-à-dire les reprises d'emploi hors définition contractuelle de la notion des « sorties positives » ;

Les opérateurs privés soulignent la difficulté de maintenir les taux de reclassement en « sorties positives », dans la mesure où les créations d'emploi sont aujourd'hui plus rares et où les embauches se font majoritairement sur des CDD d'une durée moyenne de plus en plus courte. Pour une même prestation et une même région, les sous-traitants ont ainsi vu leur taux de « sorties positives » diminuer entre les marchés 2008 et les marchés 2012.

- les reprises d'emploi intervenant peu de temps après la fin de la prestation ;
- les sorties positives et les cas de maintien dans l'emploi qui ne peuvent être justifiés par les pièces adéquates (contrat de travail et bulletins de salaire), le demandeur d'emploi ne souhaitant pas communiquer le niveau de son salaire ou considérant qu'il n'a plus à rendre compte après sa cessation d'inscription à Pôle emploi.

Au final, le taux de facturation par rapport au prix total potentiellement facturable pour les demandeurs d'emploi engagés dans une prestation d'accompagnement est donc relativement faible :

Tableau n° 9 : taux moyen de facturation au regard du potentiel facturable

Prestation	% de prestations ayant fait l'objet d'une facturation
Atouts Cadres	53,28 %
LIC	44,36 %
MOV	57,84 %
TVE	37,63 %
OE	30,62 %

Périmètre : cohortes entrées en prestation entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012

Source : Pôle emploi

Ainsi pour les prestations *Objectif emploi (OE)* et *Trajectoire vers l'emploi (TVE)*, pour lesquelles les prix des attributaires retenus étaient en moyenne inférieurs à l'estimation réalisée par les services de Pôle emploi à partir du cahier des charges des prestations.

De manière générale, l'écart entre les prix potentiellement facturables et ce qui a réellement été payé par Pôle emploi est élevé. Au regard du niveau des prix, il semble que cet écart ait été mal anticipé par les prestataires.

Contestée dans les premières expérimentations en raison du niveau élevé de rémunération des prestataires, la sous-traitance a vu en réalité son coût baisser fortement, notamment avec les derniers marchés, sans qu'un « juste » prix ait pu être déterminé. On observe également que les prix retenus ne semblent pas tenir compte du profil des demandeurs d'emploi autant qu'à l'étranger, mais plutôt de la durée de la prestation. Si les prix varient d'une zone géographique à l'autre, ils demeurent fixes sur la période du marché et ne tiennent pas nécessairement compte des perspectives réelles de reclassement des demandeurs d'emploi en fonction du dynamisme du bassin d'emploi (les perspectives de mobilité étant souvent limitées).

Lors de la consultation publique lancée par Pôle emploi en novembre 2013, les opérateurs privés ont proposé plusieurs pistes d'aménagement du mode de rémunération, sans remettre en cause le principe d'une rémunération à la performance.

Ainsi, l'un d'entre eux a souhaité « *dans un souci d'équilibre entre mode de rémunération – recherche du reclassement – qualité de l'accompagnement, que la part fixe soit rémunératrice d'un accompagnement laissant plus de latitude [aux opérateurs privés] et permette l'équilibre économique* ». L'opérateur propose « *que la part variable, en sus, soit constituée d'une part individuelle par candidat et collective sur le taux de reclassement global par cohorte. Ce dernier devra être adapté en fonction du bassin considéré* » et qu'« *une revalorisation des prix [soit] indexée sur le taux de chômage de la région à échéance de six mois ou un an* »

Plusieurs opérateurs proposent également qu'une *proratisation* de la rémunération en fonction du temps écoulé ou du nombre de contacts effectués soit prévue en cas d'abandon du demandeur d'emploi en cours de prestation.

Les modalités actuelles de rémunération qui ne tiennent pas compte des caractéristiques du bassin d'emploi et de leur évolution dans le temps apparaissent par ailleurs insatisfaisantes. Une dimension collective pourrait effectivement être prise en compte dans la rémunération. Celle-ci pourrait intervenir de plusieurs manières : soit par une majoration du prix versé selon des conditions à définir (taux de reclassement d'une cohorte, taux de chômage du bassin d'emploi, satisfaction des demandeurs d'emploi), soit par une modulation de la part fixe à l'intérieur d'une fourchette définie chaque année au niveau national, le niveau de la part fixe étant déterminé par la direction régionale pour chaque lot en fonction du diagnostic territorial établi chaque année.

5 - Une fragilité économique croissante des prestataires de Pôle emploi

La combinaison de la baisse globale des prix et de l'irrégularité des flux a entraîné une fragilisation du secteur d'autant plus grande que beaucoup d'opérateurs réalisent une part très importante de leur chiffre d'affaires avec Pôle emploi.

Les entreprises de travail temporaire, moins dépendantes des marchés de Pôle emploi, ont plutôt réduit leur participation ou, comme Manpower, se sont totalement retirées des marchés de Pôle emploi.

L'incertitude économique liée aux marchés conclus avec Pôle emploi pousse certains à développer des activités connexes de reclassement pour stabiliser leur chiffre d'affaires et éviter la précarisation des consultants.

Au niveau national, un certain nombre d'opérateurs ont été contraints de déposer le bilan ou de se retirer des marchés. 130 marchés ont été impactés par les défaillances d'opérateurs et ont ainsi donné lieu à une réaffectation des demandeurs d'emploi entre les membres des groupements. Certains prestataires, y compris parmi les plus importants, ont sollicité des délais pour le remboursement de l'avance contractuellement consentie par Pôle emploi.

Ces difficultés ont été anticipées par certains gros opérateurs qui se sont progressivement désengagés des marchés de prestations d'accompagnement de Pôle emploi compte tenu du risque économique, de la faible marge réalisée et de l'absence de synergie constatée entre le savoir-faire acquis dans le domaine de l'intérim et l'accompagnement de publics qui leur sont apparus comme trop éloignés de l'emploi pour pouvoir les orienter sur les offres d'emploi dont ils ont la charge.

Pour suivre le risque de défaillance des plus gros prestataires, Pôle emploi se fonde sur le score attribué par Altarès⁴⁴. Sur les 23 prestataires les plus importants des marchés de prestations aux demandeurs d'emploi, 12 présenteraient un risque élevé, voire très élevé, de défaillance à fin 2013.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté fortement avec la crise, Pôle emploi n'a pas pris les mesures nécessaires pour tirer pleinement parti des marchés de sous-traitance. Mobilisé notamment pour assurer la réussite de la fusion de l'ANPE et du réseau

⁴⁴ Altarès est une société spécialisée dans l'analyse des données économiques et financières des entreprises.

des Assédic, l'opérateur ne s'est pas attaché à améliorer l'intégration des prestations sous-traitées dans son action globale de prise en charge du chômage de masse. En outre, il a insuffisamment cherché à remédier aux dysfonctionnements constatés dans les marchés de sous-traitance (cf. point I – A – 3 du chapitre II), alors que de 2008 à 2012 plusieurs vagues d'appels d'offres ont été engagées.

La diminution importante des dépenses de sous-traitance des prestations d'accompagnement et de placement, amorcée dès 2011 et poursuivie en 2012 et 2013, ne s'est pas inscrite dans une réflexion stratégique, mais dans un contexte de régulation budgétaire, puis de fongibilité des moyens d'intervention, défavorable à l'externalisation des prestations.

Les conditions initiales de recours aux opérateurs privés ont fortement joué sur une perception défavorable du dispositif par les conseillers de Pôle emploi et sur leurs pratiques de prescription. Engagée à l'origine par les partenaires sociaux pour stimuler les performances de l'opérateur public, la sous-traitance d'une partie de l'activité d'accompagnement et de placement n'a pas été pleinement intégrée à l'offre de services, alors même qu'elle aurait dû accompagner la personnalisation des services rendus aux demandeurs d'emploi en allégeant les portefeuilles de demandeurs d'emploi suivis par les conseillers de Pôle emploi. Cet objectif n'a été que partiellement atteint.

Les interrogations émises sur la qualité des prestations délivrées par les opérateurs privés ont également pu influencer sur le comportement de prescription des conseillers de Pôle emploi, qui est souvent resté restrictif. Ni la procédure de sélection des attributaires des marchés, ni le contrôle qualité mis en place n'ont été de nature à répondre à ces interrogations, aggravées par la défaillance de certains prestataires mis en difficulté par le déséquilibre structurel des marchés les plus importants (Trajectoire vers l'emploi et Objectif emploi).

En complément des principes d'évolution des modalités de recours aux opérateurs privés validés par le conseil d'administration, la Cour estime nécessaire d'ajuster le mode de rémunération et d'améliorer la gestion des flux par l'implication des équipes de direction locales et par l'utilisation de référentiels destinés au contrôle qualité.

La Cour formule les recommandations suivantes à l'attention de Pôle emploi :

- 1. tenir compte du profil des demandeurs d'emploi et des perspectives de reclassement dans la zone géographique de recherche d'emploi dans la rémunération des prestataires ;*
 - 2. prendre davantage en compte l'offre technique dans les critères de sélection des attributaires des marchés et rejeter, sur des critères objectifs, les offres tarifaires anormalement basses ;*
 - 3. impliquer davantage les équipes locales de direction des agences dans la gestion des flux de demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés ;*
 - 4. améliorer le contrôle qualité en l'adaptant à chaque prestation et en utilisant un référentiel national.*
-

Chapitre II

Des évaluations perfectibles, des résultats décevants

La mesure de la performance, tant en termes d'efficacité (rapidité et qualité du retour à l'emploi, durée du contrat de travail obtenu, niveau de rémunération, adéquation aux qualifications...) que d'efficience (coûts de gestion, dépenses d'indemnisation évitées) est une question centrale pour éclairer le débat de l'opportunité du recours à des opérateurs privés et d'une mise en concurrence du service public de l'emploi.

Il faut cependant noter que la littérature de recherche économique sur ce sujet est relativement peu étoffée en Europe, ce qu'a souligné en 2011 un rapport pour la Commission européenne⁴⁵. La DARES a récemment publié une revue des études disponibles⁴⁶.

Des précautions doivent en outre être prises avec les résultats de ces travaux au regard du caractère encore récent des marchés étudiés, de l'instabilité des dispositifs, des difficultés méthodologiques auxquelles se sont heurtées certaines évaluations (peu d'études comparatives de cohortes) et des conditions d'exécution des marchés (flux insuffisants ou irréguliers, profils en décalage avec le cahier des charges, etc.).

⁴⁵ Finn D., *Subcontracting in Public Employment Services*, PES to PES dialogue (European commission), 2011

⁴⁶ G. Parent, O. Sautory, R. Desplat, *L'accompagnement des demandeurs d'emploi : enseignements des évaluations*, Documents d'études de la DARES n° 178, décembre 2013.

Ces évaluations sont en outre dépendantes du contexte national : il existe une forte hétérogénéité des marchés du travail et des dispositifs d'indemnisation du chômage, alors que ces caractéristiques structurelles sont rarement abordées dans ces études et évaluations. Les comparaisons et enseignements à tirer apparaissent dès lors difficiles à établir⁴⁷.

Au-delà de la question de la valeur méthodologique de ces travaux, se pose également celle de leur prise en compte par les pouvoirs publics et les opérateurs. En France, le dispositif mis en œuvre a ainsi peu évolué avec la seconde vague de marchés entrés en vigueur en 2012, alors que des dysfonctionnements avaient été constatés dès le démarrage des marchés. Les actions menées à partir de 2012 pour tenter d'améliorer le pilotage n'ont pas remédié aux difficultés mises en évidence par les travaux d'évaluation menés sur les marchés ouverts sur la période 2009-2011. À l'étranger les évaluations ne sont pas systématiques, mais les dispositifs ont plus souvent fait l'objet de réformes destinées à en accroître l'efficacité et l'efficience.

I - En France, des évaluations à l'impact limité jusqu'en 2014

Depuis la création de Pôle emploi, les évaluations portant sur les dispositifs mis en œuvre par l'opérateur public sont pilotées par le comité d'évaluation⁴⁸ de Pôle emploi, dont les membres sont désignés par le conseil d'administration de l'opérateur public. Compte tenu de ce mode de gouvernance, le cahier des charges des évaluations est naturellement centré à titre principal sur la vision de l'opérateur public, ce qui oriente la méthode d'évaluation de l'efficience.

⁴⁷ Fontaine F., Malherbet F., *Accompagner les demandeurs d'emploi*, 2013

⁴⁸ Il est actuellement composé de trois représentants des organisations syndicales et patronales, deux représentants de l'État (DGEFP et, depuis 2012 seulement, DARES), deux représentants des inspections générales de l'État (IGAS et IGF) et une experte représentant les collectivités territoriales. Les évaluations menées sous l'égide du comité d'évaluation en matière d'accompagnement ont porté par exemple sur des prestations spécifiques comme *Atouts Cadres*, ainsi que sur l'accompagnement interne de publics particuliers (personnes en situation de handicap, bénéficiaires du RSA).

A - L'évaluation de l'efficacité

En 2010, Pôle emploi et la DARES ont lancé une évaluation visant à mesurer l'efficacité comparée des programmes d'accompagnement renforcé mis en œuvre par Pôle emploi et par ses sous-traitants de septembre 2009 à décembre 2011. Ses résultats ont fait l'objet de publications en 2012 et 2013⁴⁹. Au-delà de la mesure du retour à l'emploi, cette évaluation avait pour objectif d'apprécier l'adéquation du contenu des prestations aux besoins des demandeurs d'emploi.

1 - Les difficultés méthodologiques rencontrées

a) Les biais de sélection dans la constitution des cohortes

Contrairement à l'évaluation qui avait été conduite sur une expérimentation menée en 2007-2008 (*cf. annexe n° 4*), les cohortes comparées n'ont pas été constituées de demandeurs d'emploi affectés de manière aléatoire à l'accompagnement interne et à l'accompagnement externe.

De ce fait, malgré les corrections statistiques effectuées *a posteriori*, l'élimination des biais de sélection n'a pu être complète : le profil des demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés de placement s'est révélé en moyenne plus éloigné de l'emploi que celui des demandeurs d'emploi orientés par les conseillers de Pôle emploi vers des prestations d'accompagnement internes. Ce constat a été corroboré par une étude coûts-bénéfices qui a été réalisée fin 2013 sur des cohortes de demandeurs d'emploi entrés en prestations au premier trimestre 2010. Ainsi, les publics orientés vers la prestation TRA résident plus souvent en zone urbaine sensible, sont moins diplômés et sont inscrits depuis plus longtemps à Pôle emploi.

⁴⁹ Cf. « *L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011* », *Les Cahiers n° 15 – Études*, janvier 2013.

En outre, il n'existait pas de cohorte témoin qui aurait permis de mesurer l'impact des deux dispositifs d'accompagnement renforcé par rapport aux effets d'un simple suivi.

b) Le manque de recul

Les évaluations engagées portent souvent sur des périodes courtes qui ne permettent pas toujours de mesurer l'effet d'apprentissage d'une cohorte à l'autre ou sur des cohortes bénéficiant de prestations peu de temps après la mise en œuvre des marchés.

C'est le cas de l'évaluation menée par Pôle emploi et la DARES sur les résultats obtenus par les opérateurs privés sur les prestations *LEC* (licenciés économiques) et *TRA* (chômeurs éloignés du marché du travail). Alors que les dispositifs avaient été mis en place en septembre 2009, les cohortes étudiées ne sont entrées en prestation dès novembre 2009 et mars 2010. Or, les conditions de démarrage d'une prestation peuvent s'avérer délicates : outre la capacité opérationnelle des opérateurs à mobiliser l'ensemble des ressources nécessaires à la date d'effet des marchés, peuvent également jouer la méconnaissance de l'offre sous-traitée par les conseillers de l'opérateur public et l'orientation d'un public aux caractéristiques différentes de celles attendues, obligeant l'opérateur à adapter ses pratiques pour atteindre les résultats recherchés. Un effet d'apprentissage peut également résulter de l'amélioration de la connaissance que l'opérateur peut avoir du tissu économique local et du développement de son réseau de recruteurs⁵⁰.

2 - Les résultats observés

a) L'évaluation des prestations destinées aux licenciés économiques (LEC) et aux chômeurs éloignés du marché du travail (TRA)

Conduite par enquête téléphonique auprès de deux cohortes de demandeurs d'emploi entrés dans ces dispositifs en novembre 2009 et

⁵⁰ Notamment lorsqu'il n'est pas déjà implanté sur le bassin d'emploi concerné au moment de l'attribution du marché.

mars 2010, l'évaluation menée conjointement par Pôle emploi et la DARES a porté sur la mise en œuvre des prestations, l'accompagnement dont les demandeurs d'emploi ont bénéficié et les résultats à 8, 13 et 18 mois après l'entrée dans les dispositifs.

Des monographies portant sur la mise en œuvre des prestations ont été par ailleurs réalisées par le cabinet d'études Geste, qui a réalisé des entretiens de terrain dans huit régions.

Cette évaluation a globalement constaté que les résultats obtenus en termes de retour à l'emploi étaient plus favorables lorsque l'accompagnement était réalisé directement par Pôle emploi, comme l'indiquent les tableaux ci-dessous.

Si l'on tient compte des différences de caractéristiques observables des populations accompagnées (puisque les cohortes n'ont pas été constituées par tirage au sort), ces écarts de performance entre l'opérateur public et les opérateurs privés se réduisent, mais demeurent significatifs (au moins quatre points d'écart entre les taux). L'écart corrigé après prise en compte des différences de profils de bénéficiaires entre les deux cohortes est indiqué en italique dans les tableaux suivants :

Tableau n° 10 : taux de retour à l'emploi

Dispositif	A 8 mois	Écart corrigé	A 13 mois	Écart corrigé	A 18 mois	Écart corrigé
Licenciés économiques :						
- CRP/CTP	41 %	NC	57 %	+ 8,1	57 %	+ 3,8
- LEC	30 %		49 %		49 %	
Difficultés d'insertion :						
- CVE	43 %	+ 4,0	52 %	+ 5,8	52 %	+ 6,1
- TRA	38 %		45 %		45 %	

NB : les écarts corrigés sont exprimés en points de pourcentage : à titre d'exemple, un demandeur d'emploi accompagné dans le cadre de la prestation interne CVE a en moyenne une probabilité de retour à l'emploi au bout de 8 mois supérieure de 4 points à celle d'un demandeur d'emploi accompagné dans le cadre de la prestation TRA sous-traitée.

Source : « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », DARES-Pôle emploi, Les Cahiers n° 15 – Etudes, janvier 2013

Le taux de retour à l'emploi durable, correspondant à un contrat d'une durée au moins égale à six mois (CDI, CDD, création ou reprise

d'entreprise), est également plus élevé lorsque l'accompagnement renforcé est effectué par les conseillers de Pôle emploi :

Tableau n° 11 : taux de retour à l'emploi durable

Dispositif	A 8 mois	Écart corrigé	A 13 mois	Écart corrigé	A 18 mois	Écart corrigé
Licenciés économiques :						
- <i>CRP/CTP</i>	29 %	NC	43 %	+ 8,1	50 %	+ 4,7
- <i>LEC</i>	22 %		36 %		46 %	
Difficultés d'insertion :						
- <i>CVE</i>	28 %	+ 4,9	36 %	+ 5,4	42 %	+ 7,7
- <i>TRA</i>	23 %		29 %		33 %	

Source : *idem*

L'écart en faveur d'un accompagnement interne s'atténue avec le temps pour les licenciés économiques, mais croît pour les demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion professionnelle. L'étude note également que l'écart est moindre pour la cohorte la plus récente, qui a sans doute bénéficié de la stabilisation du dispositif chez les opérateurs privés et d'effets d'apprentissage.

Il faut cependant souligner que la prestation *CVE*, considérée comme plus efficace que la prestation *TRA*, n'a pas été déployée par Pôle emploi sur l'ensemble du territoire national : créée fin 2006 pour permettre une comparaison des performances entre Pôle emploi et les opérateurs privés, la prestation *CVE*, coûteuse en ressources, n'a pas été étendue à la totalité des régions. En outre, le recours à la prestation *TRA* a été aussi considérée comme un moyen de réduire le nombre de demandeurs d'emploi suivis par conseiller, mais aussi de tenter de redynamiser des demandeurs d'emploi pour lesquels l'accompagnement interne n'avait pas porté ses fruits.

L'évaluation note que « *les orientations des demandeurs d'emploi vers les opérateurs privés ont souvent fluctué au fil du temps et se sont avérées difficilement prévisibles et plus faibles que prévu pour les opérateurs privés, les contraignant à s'ajuster* ». Les conséquences en ont été des difficultés d'organisation chez certains opérateurs, avec un turn-over important des consultants et un moindre effort de formation.

Le taux de retour à l'emploi apparaît assez hétérogène selon les opérateurs privés : les résultats obtenus par ceux qui intervenaient déjà dans le reclassement ou l'intérim sont proches de ceux de Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi en difficulté de réinsertion professionnelle. En revanche, pour les licenciés économiques, les opérateurs locaux ou issus du monde de la formation professionnelle obtiennent des résultats plus proches de Pôle emploi, et la formation professionnelle est davantage mobilisée dans le parcours des licenciés économiques pour changer d'orientation professionnelle.

Les méthodes mises en œuvre diffèrent également entre Pôle emploi et ses prestataires :

Des différences de méthode entre Pôle emploi et ses prestataires

Les opérateurs privés ont réalisé davantage d'entretiens individuels et collectifs avec les demandeurs d'emploi, d'une durée plus longue, et ont proposé plus de prestations d'aide à la recherche d'emploi, tandis que Pôle emploi a davantage mis l'accent sur la proposition d'offres d'emploi et la mise en relation avec les employeurs (*cf. annexe n° 9*). À titre d'exemple, les OPP issus du reclassement ont effectué, en moyenne, 2,8 entretiens par mois dans le cadre de la prestation *LEC* contre 1,5 pour Pôle emploi. Dans 66 % des cas, ils ont proposé des ateliers de ciblage des entreprises (contre 25 % pour Pôle emploi). En revanche, Pôle emploi a transmis des offres d'emploi à 63,8 % des bénéficiaires au cours des 8 premiers mois, contre 49,2 % pour les opérateurs issus du reclassement.

La prescription de formations a été fréquente (43 %) pour les licenciés économiques aussi bien par l'opérateur public que par les opérateurs privés. Elle a été en revanche plus rare pour les bénéficiaires des prestations *CVE* et *TRA*.

Enfin, l'étude constate que le suivi dans l'emploi n'a pas été systématique, mais un peu plus fréquent chez les opérateurs privés, dont une partie de la rémunération était liée à la preuve du maintien dans l'emploi.

L'étude montre que les opérateurs dont les pratiques ont été les plus proches de celles de Pôle emploi n'ont pas forcément obtenu les meilleurs résultats.

Au total, qu'ils aient été accompagnés par Pôle emploi ou par un opérateur privé, les demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'un accompagnement renforcé se sont déclarés très majoritairement satisfaits du déroulement de l'accompagnement et de l'emploi occupé à 13 mois, même si des concessions ont dû être faites en matière de salaire.

On constate également que le reclassement ne fait pas obstacle à un maintien fréquent sur les listes de Pôle emploi et même à la recherche active d'un autre emploi : six mois après la fin de la prestation d'accompagnement des licenciés économiques, 46 % d'entre eux demeuraient inscrits à Pôle emploi et 36 % continuaient à rechercher activement un autre emploi⁵¹. Toutefois, cette particularité n'est pas propre au dispositif : sur l'ensemble des sortants en 2011 des listes de Pôle emploi pour motif de reprise d'emploi, 40 % continuaient à chercher un nouvel emploi.

En définitive, les auteurs de l'évaluation des résultats du recours aux opérateurs privés pour les prestations *LEC* et *TRA* se sont interrogés sur la possibilité de dégager un public cible pour lequel un type d'opérateur - public ou privé - serait systématiquement plus performant. Mais l'étude publiée en janvier 2013 conclut que « à ce stade, les travaux menés n'ont pas produit de résultats probants et ne permettent donc pas de donner d'éléments de réponse sur ce que serait la « répartition idéale » entre opérateurs privés et Pôle emploi en fonction des caractéristiques des publics ».

b) L'évaluation des prestations destinées aux cadres

En ce qui concerne la prestation *Atouts Cadres*, il n'existait pas de prestation équivalente délivrée par les équipes de Pôle emploi et permettant une véritable comparaison des résultats. Pôle emploi dispose en effet d'agences ou d'équipes spécialisées dans l'accompagnement des cadres et diversement implantées sur le territoire, mais elles proposent un accompagnement moins intensif, destiné à des publics généralement plus proches de l'emploi.

Les résultats de l'étude menée par Pôle emploi en 2012 sur la première période du marché *Atouts Cadres* et publiés en juin 2013⁵² sont plutôt positifs : l'accompagnement répond aux besoins spécifiques des cadres et les taux de reclassement obtenus par les prestataires privés sont supérieurs à ceux qui sont constatés pour des populations proches, mais

⁵¹ L'inscription à Pôle emploi est aussi nécessaire pour percevoir des allocations complémentaires, par exemple en raison du différentiel de salaire.

⁵² Cf. « Évaluation de la prestation d'accompagnement renforcé « *Atouts Cadres* », *Repères et Analyses* n° 56 – Études, Pôle emploi, juin 2013.

ne bénéficiant pas de l'accompagnement renforcé : 12 mois après l'entrée en prestation, 44 % des bénéficiaires de la prestation *Atouts cadres* avaient retrouvé un emploi salarié contre 35 % de la population de référence. L'écart persistait 18 mois après l'entrée en prestation, même s'il se réduisait : 55 % pour les bénéficiaires d'*Atouts Cadres* contre 49 % pour la population de référence. Les bénéficiaires d'*Atouts Cadres* étaient également plus nombreux à retrouver un emploi durable à l'issue de la prestation.

3 - Les conséquences tirées lors de la deuxième vague de marchés des travaux d'évaluation et des dysfonctionnements constatés

Selon Pôle emploi, les difficultés importantes rencontrées dans l'exécution des marchés n'auraient été identifiées que fin 2011 et courant 2012.

C'est pourquoi la deuxième vague de marchés qui a fait l'objet de consultations menées au second semestre 2011 pour les prestations *Objectif emploi (OE)* et *Trajectoire vers l'emploi (TVE)* et au premier semestre 2012 pour les autres prestations (*LIC* et *Atouts cadres* notamment) s'est inscrite dans la continuité de la précédente ; les principes fondamentaux du recours aux opérateurs privés n'ont pas été modifiés.

La Cour note cependant que dès 2010, des alertes sur le niveau insuffisant des flux orientés vers certains sites mis en place par les opérateurs privés avaient été émises lors de comités de pilotage, et qu'une étude publiée par Pôle emploi en juillet 2011 sur le recours aux prestations mettait déjà en évidence des difficultés⁵³.

Des évolutions ont été introduites par Pôle emploi en 2012 : il s'agit notamment de la mise en place de plates-formes régionales de gestion et de l'allongement de la période ferme des marchés de deux à

⁵³ Les constats établis dans les comptes-rendus des comités de pilotage dès 2010 ont été corroborés par l'étude qualitative menée dans huit régions entre décembre 2010 et juillet 2011 sur le fonctionnement des marchés de 2009. Les principales difficultés relevées portaient sur l'irrégularité des flux, les défauts de pilotage et d'organisation, le contrôle qualité centré sur le respect des procédures administratives et le déséquilibre économique des marchés.

trois ans. Par ailleurs, pour accentuer la rémunération à la performance, la part variable a été majorée en passant de *Cible emploi* à *Objectif emploi*.

Dans le courant de l'année 2012, Pôle emploi a également mené des actions pour peser sur les flux de prescription : rencontres entre les opérateurs et les équipes locales, organisation d'informations collectives, fermeture de certains sites, notamment. L'efficacité de ces actions s'est manifestement avérée insuffisante.

À l'été 2013, pour tenir compte du risque de défaillance de certains opérateurs, risquant de compromettre la qualité des prestations délivrées aux demandeurs d'emploi, la direction générale de Pôle emploi a soumis au conseil d'administration un projet de délibération visant à augmenter de 10 points la part fixe de la rémunération versée aux attributaires des marchés relatifs aux prestations *Objectif emploi* et *Trajectoire vers l'emploi (TVE)*, en contrepartie de la réduction de 30 % du nombre minimum de demandeurs d'emploi orientés vers les prestataires privés.

En effet, dans un contexte économique plus dégradé que lors du lancement de l'appel d'offres en 2011, il ne paraissait pas possible d'augmenter le taux des sorties positives et du maintien dans l'emploi durable pour contrebalancer l'impact d'une part fixe jugée de faible montant (306 € hors taxes par demandeur d'emploi pour la prestation *Objectif emploi* par exemple). Selon la direction générale de Pôle emploi, ce secteur connaissait « *depuis plus d'un an d'importantes difficultés financières au point que sa pérennité se trouve parfois posée* »⁵⁴. Les mesures proposées avaient pour objectif « *d'une part, de réduire la tension actuelle dans la qualité d'exécution des prestations, d'autre part, de préserver l'existence d'un tissu d'opérateurs dans le moyen terme* ».

Faute d'accord, le conseil d'administration n'a pas souhaité délibérer sur cette proposition, qui avait été élaborée après des échanges avec les opérateurs privés.

Pour les marchés relatifs à l'accompagnement des licenciés économiques dont le cahier des charges relève de l'État et des partenaires sociaux et non de Pôle emploi, le souci d'une amélioration des performances a par exemple conduit à concentrer les lieux d'exécution

⁵⁴ Cf. note au conseil d'administration du 10 juillet 2013 présentant les projets d'avenants aux marchés délégués de prestation aux demandeurs d'emploi *OE* et *TVE*.

des prestations sur les bassins où les flux sont plus importants et à élargir le champ des situations de retour à l'emploi prises en compte dans la rémunération à la performance des opérateurs.

Pour la prochaine vague de marchés, la DGEFP envisage d'autres améliorations visant par exemple à alléger les démarches administratives, à favoriser la diversification des méthodes d'accompagnement des bénéficiaires et à améliorer la structuration et la professionnalisation du marché des opérateurs privés.

B - L'évaluation de l'efficience

Faute de données financières disponibles, l'évaluation des expérimentations menées en 2007-2008 s'était bornée à étudier l'impact comparé de l'accompagnement interne et externe sur la durée d'inscription à l'ANPE. À la suite des travaux d'évaluation menés par Pôle emploi et la DARES sur l'efficacité comparée des dispositifs d'accompagnement renforcé réalisés directement par Pôle emploi ou par des prestataires privés, la direction générale et le comité d'évaluation de Pôle emploi ont souhaité prolonger cette démarche par une étude de l'efficience comparée *du point de vue de Pôle emploi*.

1 - Les limites méthodologiques

a) La maturité du dispositif

Une étude réalisée fin 2013 présente notamment l'intérêt de prendre en compte le parcours des demandeurs d'emploi sur deux ans et neuf mois à compter de l'entrée en prestation d'accompagnement renforcé.

En effet, l'objectif principal de l'accompagnement renforcé est de rendre le demandeur d'emploi plus autonome et plus efficace dans ses démarches de retour à l'emploi. Les effets de cet investissement ne se mesurent donc pas seulement sur le délai ou la qualité du retour à l'emploi à l'issue de la prestation, mais également sur le parcours futur du demandeur d'emploi, car, de plus en plus souvent, un contrat court précède une embauche sur un contrat à durée déterminée. Par ailleurs, notamment pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du

travail, l'accompagnement renforcé peut porter ses fruits quelques mois après la fin de la prestation. Enfin, un accompagnement efficace se traduit également par une moindre récurrence des épisodes futurs de chômage.

Il est par conséquent indispensable de pouvoir analyser le parcours des demandeurs d'emploi constituant la cohorte observée sur une période suffisamment longue et de le comparer à celui d'une cohorte témoin.

De ce point de vue, l'analyse des gains d'efficience réalisée fin 2013 en France portant sur une période de deux ans et neuf mois, soit entre le premier trimestre 2010 et le dernier trimestre 2013, est particulièrement intéressante. Mais pour disposer du recul suffisant, les cohortes étudiées ont été constituées de demandeurs d'emploi entrés dans les dispositifs au premier trimestre 2010, soit moins de six mois après la mise en place des nouvelles prestations. De ce fait, on peut s'interroger sur la manière dont les effets d'apprentissage auraient pu influencer sur les résultats si l'évaluation avait été réalisée sur une cohorte entrée plus tardivement dans le dispositif.

b) La construction des échantillons

Les cohortes étudiées n'ont pas été constituées de demandeurs d'emploi affectés aléatoirement aux dispositifs d'accompagnement comparés. Conscients de cet écueil, les chercheurs de l'équipe du CREST, qui ont développé la méthodologie de l'évaluation coûts-bénéfices réalisée fin 2013, ont cherché à limiter les risques en appliquant la méthode dite « *des jumeaux* ». Celle-ci consiste à effectuer les calculs à partir de « paires » de jumeaux, elles-mêmes constituées à partir de chaque cohorte sur la base d'une cinquantaine de variables individuelles présentes dans le système d'information de Pôle emploi.

La méthode des « jumeaux » ne permet pas, cependant, de prendre en compte certaines variables déterminantes, telles que la motivation, l'état de santé ou l'étendue des réseaux professionnel et personnel. La constitution de cohortes par tirage au sort demeure en fait la seule méthode permettant d'éliminer complètement les biais de sélection.

À titre d'exemple, parmi les variables prises en compte pour la constitution des cohortes de « jumeaux », aucune ne porte sur les droits à indemnisation restant à courir au moment de l'entrée en prestation (alors que ce point peut avoir un impact sur la motivation). La méthode de constitution des cohortes n'a pas non plus permis d'éliminer d'éventuels

biais liés à une pratique de radiation des listes qui pourrait ne pas être identique pour les demandeurs d'emploi suivis en interne ou bénéficiant d'un accompagnement externe.

c) Une analyse des coûts biaisée

Pour l'analyse de l'efficacité, les dépenses de fonctionnement non directement imputables aux activités opérationnelles de Pôle emploi (notamment certains frais de structure) n'ont pas été prises en compte, de même par exemple que les frais de collecte et de mise à disposition des offres d'emploi, puisqu'elles sont indifféremment mobilisées quel que soit le mode de suivi des demandeurs d'emploi. Ce ne sont donc pas des coûts complets qui ont été comparés.

Pour les opérateurs privés, c'est le montant de la rémunération versée par Pôle emploi qui a été comptabilisé, qu'il couvre ou non le montant des coûts réellement exposés par les opérateurs.

Cette étude vise à déterminer dans quelles conditions il serait marginalement plus efficace pour Pôle emploi, à un moment donné, d'externaliser les prestations plutôt que de les réaliser en interne : le périmètre des coûts retenus dans l'étude tient compte d'économies d'échelle existant à Pôle emploi, mais ne serait pas adapté si l'on voulait comparer les coûts d'une répartition très différente du volume des prestations d'accompagnement renforcé entre Pôle emploi et les opérateurs privés (dans un sens ou dans l'autre).

Elle ne permet pas de déterminer s'il est globalement plus coûteux en gestion pour la collectivité de recourir à Pôle emploi ou à des opérateurs privés.

d) Des travaux à compléter

Menée sous l'égide du comité d'évaluation de Pôle emploi, l'étude n'exploite que les données présentes dans les bases de données de Pôle emploi. En l'absence d'informations issues des bases de données de la

CNAF (sur les montants versés au titre du RSA) et de l'ACOSS⁵⁵ (sur les salaires perçus et les cotisations payées), les gains d'efficience ne sont qu'imparfaitement mesurés.

Les auteurs de l'étude réalisée fin 2013 ont cependant cherché à intégrer le plus complètement possible le coût des revenus de remplacement à la charge de la collectivité pendant la période d'inactivité. À cet effet, ils ont pris en compte une approximation des dépenses de RSA⁵⁶, compte tenu du profil des publics bénéficiaires des prestations *Cap vers l'entreprise (CVE)* et *Trajectoire vers l'emploi (TRA)* qui sont des chômeurs de longue durée, voire de très longue durée.

2 - Les résultats

Les enseignements de cette analyse conduite par le Laboratoire d'évaluation des politiques publiques du CREST fin 2013⁵⁷ sont doubles :

a) Pour Pôle emploi, le coût global de mise en œuvre d'un accompagnement renforcé est moins élevé lorsqu'il est réalisé en interne plutôt que par un sous-traitant.

L'accompagnement interne aurait un coût unitaire (dépenses d'indemnisation comprises) inférieur de 767 € à l'accompagnement sous-traité pour les publics éprouvant des difficultés d'insertion professionnelle (prestations CVE et TRA).

La différence de coût serait de 2 401 € pour les licenciés économiques (prestations CRP/CTP et LIC).

Celle-ci s'explique par l'écart important dans le niveau d'indemnisation des publics cibles des deux types de prestations pendant

⁵⁵ Pour les mêmes raisons de non-disponibilité des données relatives au coût des formations non financées par Pôle emploi, le coût de l'ensemble des formations a été exclu des calculs de gains d'efficience. Compte tenu de la multiplicité des intervenants (conseils régionaux, OPCA), il serait effectivement très difficile de reconstituer de manière exhaustive les coûts de formation réellement exposés par une cohorte de demandeurs d'emploi.

⁵⁶ Environ 16 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A, B ou C perçoivent le RSA.

⁵⁷ Le résultat de ces travaux n'a pas encore été publié.

la durée de l'accompagnement et au-delà. : les publics en difficulté d'insertion ont en moyenne un niveau d'indemnisation du chômage plus faible et sont plus souvent bénéficiaires du RSA (499,31 € par mois pour une personne seule sans ressources), tandis que les licenciés économiques bénéficient d'une allocation plus favorable que le régime de droit commun pendant les douze premiers mois d'indemnisation (80 % du salaire brut antérieur au lieu de 57 %) et perçoivent ensuite une indemnisation en moyenne plus élevée que celle des publics bénéficiant des prestations CVE et TRA.

**Tableau n° 12 : gains d'efficience des programmes
d'accompagnement interne par rapport aux programmes
d'accompagnement externes**

Coûts sur la période de 2 ans et 9 mois	Effet de CVE par rapport à TRA	Effet de CRP/CTP par rapport à LIC
Coûts de l'accompagnement	- 299 €	- 435 €
- dont coût opérationnel de la prestation	- 305 €	- 411 €
- dont coût du suivi par Pôle emploi pendant la prestation (qu'elle soit interne ou externe)	+ 8,2 €	- 19,9 €
- dont coût du suivi par Pôle emploi après la fin de la prestation	- 1,3 €	- 3,5 €
Revenus de remplacement	- 469 €	- 1 966 €
- dont indemnisation chômage	+ 12,7 €	- 1 950 €
- dont RSA	- 481 €	- 16,6 €
Coûts totaux	- 767 €	- 2 401 €

Source : note du Laboratoire d'évaluation des politiques publiques (Bruno Crépon et Daphné Skandalis) communiquée au comité d'évaluation de Pôle emploi en février 2014.

L'étude conclut que le programme CVE représente pour Pôle emploi une économie de 7,2 % par rapport au programme TRA et que le programme CRP/CTP représente une économie de 11,3 % par rapport au programme LIC.

L'effet comparé des programmes d'accompagnement interne et externe a été mesuré par décile de coûts : pour les publics en difficulté d'insertion, il apparaît que le programme *CVE* d'accompagnement interne est le plus efficient pour les publics les plus éloignés de l'emploi, alors que les publics orientés par les conseillers de Pôle emploi vers les opérateurs privés sont en moyenne plus éloignés de l'emploi.

b) La différence de coûts tient beaucoup plus aux dépenses d'indemnisation évitées qu'au coût de l'accompagnement lui-même.

L'étude tient compte de tous les événements affectant le parcours des demandeurs d'emploi pendant deux ans et neuf mois.

L'interruption du versement des allocations chômage peut être due à une reprise d'emploi, mais également à une radiation ou un départ en inactivité par exemple. De ce fait, une dépense d'indemnisation moins élevée peut être due aussi bien à une meilleure performance en termes de retour à l'emploi qu'à une politique de radiation des listes plus intensive.

C - Les enseignements des évaluations

Si les évaluations du recours par Pôle emploi aux opérateurs privés peuvent conduire à s'interroger sur son intérêt, il convient de les replacer dans une réflexion d'ensemble.

Il faut, en premier lieu, rappeler que les dernières évaluations ont porté sur une période de réalisation des prestations (2009-2010) correspondant à la première phase de mise en œuvre des marchés : elles n'ont donc pas intégré les éventuels effets d'apprentissage des acteurs sur un marché qui n'est pas encore parvenu à maturité. De ce point de vue, des évaluations complémentaires sur une période plus récente seraient utiles, notamment pour mesurer la performance globale des opérateurs, mais également pour vérifier si les écarts de performance entre catégories d'opérateurs demeurent aussi importants.

En deuxième lieu, les raisons du recours à la sous-traitance évoquées en 2009 demeurent :

- Pôle emploi ne dispose pas en interne de toutes les compétences nécessaires à l'accompagnement de certaines catégories de demandeurs d'emploi. C'est par exemple le cas en ce qui concerne les candidats à la reprise ou à la création

d'entreprises. L'offre de service interne actuelle est également mal adaptée à la prise en charge des publics présentant des difficultés d'ordre social.

- Il est souhaitable que Pôle emploi puisse disposer d'un levier externe pour contribuer à faire face à l'évolution conjoncturelle du chômage (variation globale des capacités d'accueil, mais aussi localisation géographique), dans la mesure où l'établissement public manque de souplesse dans l'allocation de ses ressources internes⁵⁸.

Dans un contexte de stabilisation des effectifs de Pôle emploi⁵⁹ décidée par les pouvoirs publics, après deux années d'augmentation, la possibilité de recourir au secteur privé en complément des redéploiements internes constitue une marge de manœuvre à conserver.

En troisième lieu, des cahiers des charges plus ouverts, en contrepartie d'un contrôle de la qualité renforcé, pourraient permettre, le cas échéant, à l'opérateur public d'identifier des pratiques innovantes dont il pourrait lui-même tirer parti.

Mais il est nécessaire d'apporter des améliorations très significatives au dispositif de la sous-traitance pour augmenter ses performances.

Pour l'avenir, Pôle emploi a proposé que les nouveaux marchés fassent l'objet d'une évaluation externe. La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) estime pour sa part que l'évaluation devrait être pilotée en dehors des instances de gouvernance de Pôle emploi, ou, a minima, en lien avec les représentants des opérateurs privés et que le champ de l'évaluation devrait inclure aussi bien le processus d'orientation des demandeurs d'emploi en amont de la réalisation de la prestation que les modalités de retour à Pôle emploi en l'absence de reprise d'emploi au cours de la prestation.

⁵⁸ Sur le plan global, tous les demandeurs d'emploi nécessitant un accompagnement renforcé ne sont pas aujourd'hui suivis selon cette modalité. Il existe également des disparités persistantes de dotations en ressources humaines entre régions que la Direction générale s'est engagée à résorber.

⁵⁹ Hors contribution du FSE pour financer à l'avenir jusqu'à 500 postes de conseillers dédiés à l'accompagnement global.

La Cour considère qu'il serait nécessaire d'inclure dans les travaux d'évaluation, d'une part, une analyse des processus de diagnostic et d'orientation des demandeurs d'emploi vers les différentes formes d'accompagnement possibles (dont l'accompagnement sous-traité) et, d'autre part, une analyse de la prise en charge des demandeurs d'emploi toujours inscrits sur les listes de Pôle emploi après la fin de la prestation externalisée.

S'il est légitime que des travaux d'évaluation soient pilotés par le comité d'évaluation de Pôle emploi, émanation de son conseil d'administration, un pilotage externe sous l'égide d'une instance indépendante serait par ailleurs plus approprié pour certaines évaluations globales, par exemple l'analyse comparative de l'efficacité et de l'efficacité d'un accompagnement interne, d'un accompagnement cotraité et d'un accompagnement sous-traité pour un public déterminé (jeunes de moins de 26 ans, par exemple).

II - À l'étranger, des ajustements plus fréquents des dispositifs

De nombreux services publics de l'emploi de l'OCDE ont recours à des opérateurs privés de placement. Rares sont cependant les pays qui ont procédé à l'externalisation de l'ensemble de l'activité d'accompagnement : dans la plupart des cas, les opérateurs privés se sont vu confier l'accompagnement de publics particuliers, notamment les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

En 1998, la Commission européenne⁶⁰ a invité les services publics de l'emploi, confrontés à la remise en cause de leur monopole et à un environnement en évolution rapide, à « *définir plus précisément quel est leur rôle propre et la valeur qu'ils ajoutent au marché, par rapport aux fournisseurs commerciaux de services* ». Elle évoquait des hypothèses de désengagement des services publics de l'emploi ou de mise en concurrence avec des agences privées, quitte à ce que le service public développe lui-même des services payants. La même année, l'Australie mettait en place une réforme conduisant à externaliser totalement

⁶⁰ Commission européenne, communication 641 « *Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi* », 1998.

l'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'opérateur public ne conservant que l'indemnisation des chômeurs.

La première expérience d'externalisation complète : le cas de l'Australie

En *Australie*, l'accompagnement des demandeurs d'emploi a été totalement réparti par appel d'offres entre l'opérateur public, des opérateurs privés à but lucratif et des opérateurs privés à but non lucratif à partir de 1998 (l'externalisation ayant débuté au début des années 1990). 79 % des 141 attributaires de l'appel d'offres sont aujourd'hui des organismes à but non lucratif.

L'opérateur public est aujourd'hui chargé de déterminer le profil des demandeurs d'emploi et de les orienter vers les opérateurs sélectionnés (ce qui n'était pas le cas lors de la mise en place initiale du dispositif).

Ce quasi-marché s'est construit en différentes étapes. Une première phase de 1998 à 2000 a été marquée par la mise en place d'un système d'évaluation des prestataires. Dans un second temps, principalement entre 2003 et 2009, les pouvoirs publics ont accentué leurs exigences en matière de qualité des services délivrés aux demandeurs d'emploi.

Le dispositif australien a été modifié à plusieurs reprises, sans que son principe en soit fondamentalement changé pour tenir compte de l'évolution du contexte macroéconomique et améliorer la conception du système.

Au fil du temps, l'Australie a vu les résultats s'améliorer en termes de retour à l'emploi et les coûts globalement diminuer⁶¹. Les résultats du dernier dispositif mis en œuvre en 2009, le *Job Services Australia*, sont meilleurs que ceux des systèmes précédents : le taux de placement a augmenté de 4 points par rapport aux taux constatés précédemment.

La proportion des chômeurs en difficulté retrouvant en emploi a également progressé : 25 % des demandeurs d'emploi classés en catégorie 4 (les plus éloignés du marché du travail) ont retrouvé un emploi avec le *Job Services Australia*, contre 15 % avec le programme précédent qui était centré sur les obstacles non professionnels à l'emploi.

⁶¹ Unwin M., « Les services de l'emploi en Australie de 2009 à 2012 et au-delà », *L'aide au retour à l'emploi*, CIRAC, 2013.

L'aide fournie aux demandeurs d'emploi, à l'exception des plus éloignés du marché du travail, représentait un coût moyen de 4 000 AUD par emploi obtenu. Avec le programme mis en place en 2009, ce coût moyen unitaire a été abaissé à 2 136 AUD. Le coût a également été réduit pour l'accompagnement des personnes les plus éloignées du marché du travail, passant de 11 000 AUD à 7 000 AUD.

Dans les années 2000, plusieurs pays européens, notamment l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont mis en œuvre des réformes importantes pour faire une large place aux opérateurs privés dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Le recours aux opérateurs privés préexistait à ces réformes, mais dans une moindre part et pour des prestations moins longues. Ainsi, au Royaume-Uni, le programme *Jobclubs* a fait appel dès 1986 à des opérateurs privés de placement pour la sous-traitance de prestations ponctuelles. En Allemagne, l'agence fédérale du travail (*Bundesagentur für Arbeit*) a perdu en 1994 son monopole sur les activités de placement, la loi du 19 septembre 2001 permettant la délégation du placement à un tiers sans autorisation préalable.

Certains pays européens se sont engagés dans la voie de la sous-traitance de capacité dans les années 2000, comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, sans toutefois aller aussi loin que l'Australie.

L'hétérogénéité des marchés du travail, des dispositifs d'indemnisation et des publics bénéficiant d'un accompagnement ne permet pas de tirer des comparaisons internationales un « modèle » qu'il conviendrait d'adapter en France. En revanche, elles mettent en évidence l'intérêt d'une démarche d'ajustement des dispositifs mis en place pour corriger certains dysfonctionnements, réduire les coûts ou optimiser la valeur ajoutée des prestations.

Ces ajustements peuvent porter sur l'organisation de la sous-traitance (Royaume-Uni), les publics confiés aux opérateurs privés (Allemagne) ou les modalités de rémunération (Pays-Bas). L'Australie a également modifié son dispositif à plusieurs reprises depuis sa mise en place en 1998, ce qui lui a permis d'améliorer les résultats obtenus.

A - Des économies, mais des résultats insuffisants au Royaume-Uni

Le service public de l'emploi britannique a été au centre de plusieurs réformes, dont la dernière a porté sur l'introduction du *Work programme* en 2011 (cf. annexe n° 8). Cette dernière réforme n'a pas remis en cause les principes fondamentaux du *Flexible New Deal*, mis en place en 2009, et a élargi le recours aux opérateurs privés pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Depuis 1997, les programmes d'accompagnement vers l'emploi les plus intensifs destinés aux publics en difficultés sont confiés par l'opérateur public, *Jobcentre Plus*, à des opérateurs privés à but lucratif ou non lucratif. Depuis 2009, tous les demandeurs d'emploi de plus de douze mois sont orientés vers des prestataires privés, *Jobcentre Plus* réalisant l'accompagnement la première année.

Le système des *Employment Zones*, mis en place en 2000 sur 15 puis 13 zones géographiques à fort taux de chômage, est caractérisé par une plus grande souplesse laissée aux opérateurs privés et l'externalisation de l'ensemble des fonctions : information, orientation, intermédiation, accompagnement vers l'emploi et indemnisation. Un budget global est alloué au prestataire, y compris pour verser les allocations aux demandeurs d'emploi.

Depuis 2007, les demandeurs d'emploi ont le choix du prestataire.

Le modèle de rémunération des prestataires, inspiré du système australien, comporte une part variable très importante pour l'accompagnement des chômeurs de longue durée : environ 10 % de la rémunération totale sont versés lors de l'élaboration du plan d'action avec le bénéficiaire, 10 % en cas de reprise d'emploi et 80 % si cet emploi est conservé pendant au minimum 13 semaines. Des paiements sont effectués pour chaque période de maintien dans l'emploi de quatre semaines sur une période de 52 semaines.

1 - Une diminution des coûts

Au Royaume-Uni, entre 1 million et 1,5 million de demandeurs d'emploi ont bénéficié du *Work Programme* mis en place en 2011. Selon le *National Audit Office*, le coût annuel public est d'environ 650 M£. Les

précédents systèmes d'accompagnement externalisé couvraient un moins grand nombre de bénéficiaires (entre 0,75 et 1,1 million de demandeurs d'emploi) pour un coût plus important (786 M£). Pour 1 livre investie dans le programme, le *Department for Work and Pension* économiserait 1,95 livre⁶².

2 - Des résultats en-deçà des objectifs

Toutefois, deux ans après la mise en œuvre du *Work programme*, les résultats se sont avérés décevants. Selon le *National Audit Office* (2012), 25% seulement des personnes accompagnées dans ce cadre retrouvent un emploi, alors que le *DWP* avait un objectif de 36 %. Une renégociation des contrats pour mieux prendre en compte les coûts des opérateurs et augmenter leurs capacités d'accueil pourrait également relativiser les gains d'efficience.

3 - Un système de prix qui n'évite pas suffisamment le risque de sélection implicite des bénéficiaires réels des prestations

Plusieurs études critiques⁶³ ont souligné que le système de prix britannique ne favorisait pas la qualité des prestations. Les marchés de sous-traitance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi sont caractérisés par l'existence d'une part variable importante, dépendant des résultats obtenus en matière de reclassement des demandeurs d'emploi. Les prestataires sont donc très sensibles aux incitations financières.

Au Royaume-Uni, la rémunération est fortement modulée selon le profil des personnes accompagnées (cf. *annexe n° 8*). Celles-ci sont classées en sept catégories allant des demandeurs d'emploi âgés de 18 à 24 ans (catégorie 1) à ceux qui étaient il y a encore quelques mois exemptés de recherche d'emploi pour raisons médicales (catégorie 7). La

⁶² Cf. National Audit Office, *The introduction of the Work programme : report by the comptroller and auditor general*, HC-1701, 2012

⁶³ Cf. Finn D., *Differential Pricing in Contracted Out Employment Programmes: Review of International Evidence*, Department for Work and Pensions Research Report n°564, 2009
et Wright S., *Contracting Out Employment Services: Lessons from Australia, Denmark, Germany and the Netherlands*, Child Poverty Action Group, 2008

part fixe est plus forte lorsqu'il s'agit du groupe 1 (10%) que lorsqu'il s'agit du groupe 7 (4%, soit la plus basse). Le montant total de la rémunération s'élevait en 2012 à 3 810 livres pour la catégorie 1 contre 13 720 pour la catégorie 7⁶⁴.

La différenciation des parts fixes vise à limiter l'effet « parking ». Les pouvoirs publics britanniques ont cependant reconnu l'existence de pratiques de sélection implicite (« écrémage ») par les prestataires, malgré le régime de paiement différencié : *« les personnes jugées les plus difficiles à aider doivent, dans de nombreux cas, se contenter de rares contacts de routine avec les conseillers, souvent sans aucune chance ou presque d'être orientés vers une aide spécialisée qui pourrait leur permettre de surmonter les barrières spécifiques les empêchant d'accéder à l'emploi »*⁶⁵.

L'adaptation de la rémunération des opérateurs privés aux profils des demandeurs d'emploi constitue donc un point de vigilance essentiel pour éviter que les opérateurs ne concentrent leurs efforts de placement sur les publics spontanément les plus proches de l'emploi ou permettant de réaliser la marge la plus élevée.

4 - Une nouvelle organisation du recours aux opérateurs privés pour limiter les coûts de coordination

La dernière réforme du dispositif britannique a tiré les conséquences d'une organisation de la sous-traitance elle-même génératrice de coûts.

Avant l'introduction du *Work programme* en 2011, *Jobcentre Plus* pouvait acheter de nombreuses prestations auprès de différents opérateurs privés de placement pour une rémunération uniforme. Après que cette multiplication des contrats a été jugée inefficace, le choix a été fait en 2007 de contracter avec des prestataires de premier rang uniquement (18 « *prime contractors* »), qui, à leur tour, peuvent sous-traiter l'accompagnement. Il s'agissait donc d'externaliser les coûts de

⁶⁴ Selon le *National Audit Office*

⁶⁵ Newton B. et al., *Work Programme Evaluation : Findings from the First Phase of Qualitative Research on Programme Delivery*, Department for Work and Pensions Research Report no. 821, 2012

coordination. Une grande latitude a en outre été laissée aux prestataires qui ne sont contraints par aucune norme nationale, même minimale⁶⁶.

B - Aux Pays-Bas, un réajustement de la rémunération des opérateurs privés pour maîtriser l'évolution des coûts

Aux Pays-Bas, l'externalisation ne porte que sur la fonction d'accompagnement, les fonctions d'information, d'orientation et d'indemnisation continuant à relever de la responsabilité de l'opérateur public.

L'organisation des Pays-Bas distingue les services de l'emploi animés par les agences locales du service public de l'emploi, pour les demandeurs d'emploi, et rattachés aux municipalités, pour l'accompagnement des bénéficiaires des minima sociaux. Une réforme de 2002 (*Implementation Structure for Work and Income*) a restreint le périmètre d'intervention du service public néerlandais pour accroître celui des opérateurs privés de placement. Les municipalités, en charge des bénéficiaires de l'aide sociale, ont elles aussi été contraintes d'externaliser 70 % de l'accompagnement. Un recours massif à la sous-traitance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est mis en place à partir de cette date.

Cette réforme concernait en premier lieu les bénéficiaires de l'assurance chômage qui nécessitent une prise en charge spécifique, telle qu'un accompagnement renforcé ou une formation professionnalisante. En 2005, le ministère néerlandais du travail a déclaré que l'objectif était de réduire l'accompagnement public « au minimum ». Les opérateurs privés de placement peuvent désormais prendre en charge toute la trajectoire du demandeur d'emploi, c'est-à-dire le suivre pendant toute la période de chômage ou seulement pendant des segments de celle-ci.

Le recours aux opérateurs privés s'est rapidement mis en place et est désormais stabilisé aux Pays-Bas⁶⁷.

⁶⁶ Clegg D., « Politiques d'activation récentes au Royaume-Uni : application étendue d'une approche restrictive » in *L'aide au retour à l'emploi*, CIRAC, 2013.

Comparaison de deux systèmes de rémunération aux Pays-Bas

Une étude datant du début des années 2000 comparait deux systèmes de rémunération aux Pays-Bas : l'un dénommé « *no cure, less pay* » (une part fixe et une part variable), l'autre dénommé « *no cure, no pay* » (il n'y a de rémunération que si le demandeur d'emploi est reclassé).

L'étude a mis en évidence des effets d'« écrémage » au sein du deuxième dispositif, mais qui n'affectaient pas les résultats en termes de placement des opérateurs, puisque le public orienté vers ce dispositif était majoritairement constitué de personnes proches de l'emploi. Pour ce public, le recours au « *no cure, no pay* » était modérément bénéfique, puisque le taux de reclassement était de trois points supérieur par rapport aux autres accompagnements. Ces résultats s'expliqueraient par le fait que les opérateurs mettant en œuvre le second dispositif étaient obligés d'avoir des contacts réguliers avec leurs bénéficiaires.

Aux Pays-Bas, le coût de la sous-traitance de l'accompagnement a varié dans le temps, augmentant entre la fin des années 1990 et le milieu des années 2000 pour diminuer ensuite avec l'ajustement de la part fixe de la rémunération des opérateurs privés. Le prix moyen d'une prestation complète d'accompagnement, qui était de 3 500 € en 1998, a atteint 4 700 € en 2003, puis est revenu dans une fourchette comprise entre 2 800 et 3 500 € en 2007⁶⁸, mais, selon certaines études, au prix d'une dégradation de la qualité des prestations⁶⁹.

Le gouvernement néerlandais n'a pas souhaité accompagner les dernières réformes du dispositif par une évaluation. Les études sur l'efficacité du service public et des opérateurs privés aux Pays-Bas sont de ce fait relativement rares aujourd'hui⁷⁰.

Une étude a néanmoins porté entre 2007 et 2008 sur la comparaison de l'accompagnement par les municipalités et les opérateurs privés auxquels celles-ci confiaient une partie de leur mission (28 % des

⁶⁷ Koning P., Heinrich C., "Cream-Skimming, Parking and other Intended and Unintended Effects of Performance-Based Contracting in Social Welfare Services", *IZA Discussion Paper* No. 4801, 2010, p.12

⁶⁸ Finn D., "Welfare Markets : lessons from contracting out the delivery of welfare to work programmes in Australia and the Netherlands", 2008

⁶⁹ De Koning J., "The reform of the Dutch public employment service" in *The Evaluation of Active Labour Market Policies*, 2007

⁷⁰ De Koning J., "The reform of the Dutch public employment service" in *The Evaluation of Active Labour Market Policies*, 2007

bénéficiaires de l'aide sociale sont encore accompagnés en interne). L'étude concluait qu'il n'y avait pas de différence significative en termes de reclassement entre un accompagnement par la municipalité et un accompagnement par un opérateur privé. Ceci peut s'expliquer par la structure des opérateurs contractant avec les municipalités : deux tiers des demandeurs d'emploi étaient orientés vers des opérateurs à but non lucratif proches des municipalités dans leurs méthodes et leurs motivations.

C - Une nouvelle définition des publics orientés vers les opérateurs privés en Allemagne

En Allemagne, l'accompagnement des chômeurs combine à la fois délégation de capacité et de spécialité. Depuis 2002, le recours aux opérateurs privés intervient de deux manières :

- la délégation du placement à un tiers, qui permet aux conseillers d'orienter les demandeurs d'emploi vers des opérateurs privés ;
- les bons de placement, qui sont proposés aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de six semaines et qui leur permettent de recourir à l'opérateur de leur choix.

Le recours à des opérateurs privés est lentement monté en puissance depuis l'entrée en vigueur des lois *Hartz* qui autorisent l'opérateur public⁷¹ à avoir complètement recours aux opérateurs privés de placement. Les directions locales de la *Bundesagentur für Arbeit* gèrent au niveau régional 180 appels d'offres environ. Après une gestion relativement erratique des flux des demandeurs d'emploi orientés dans les années 2000⁷², un mouvement de concentration du marché des sous-traitants a été observé.

Une évaluation des performances comparées de l'opérateur public et des opérateurs privés a été menée par la *Bundesagentur für Arbeit*. Elle

⁷¹ 25 % des supports d'accompagnement restent mis en place de manière indépendante par des communes dites autonomes.

⁷² Schneider H., « The labour market reform in Germany and its impact on employment services » in Lilley P. and Hartwich O. (eds) *Paying for Success: How to make contracting out work in employment services*, Policy Exchange, London, 2008

portait sur un dispositif expérimental d'accompagnement des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail entre 2009 et 2011. L'évaluation a mis en évidence de meilleures performances de l'accompagnement interne avec un retour à l'emploi pour le bénéficiaire plus rapide d'un à deux mois par rapport à un suivi par un opérateur privé. Le taux de retour à l'emploi à court terme est inférieur de 2,3 à 2,6 points pour les opérateurs privés par rapport à la *Bundesagentur für Arbeit*, et le risque de retour au chômage plus élevé de 7 points.

L'évaluation explique la moindre performance des opérateurs privés par leur mode de rémunération⁷³. Elle met en évidence une corrélation positive pour l'accompagnement effectué par des opérateurs privés ayant reçu un paiement élevé.

Si l'on s'intéresse à la trajectoire des demandeurs d'emploi suivis par des opérateurs privés, il existerait un effet de blocage dans les premiers mois de l'accompagnement, lié au fait que l'opérateur a besoin d'apprendre à connaître le bénéficiaire : les résultats positifs en matière d'emploi ne seraient visibles que 20 mois après l'entrée en accompagnement⁷⁴. Mais ces résultats ne sont positifs que pour certains groupes (les jeunes de l'ex-Allemagne de l'Est, les femmes de l'ex-Allemagne de l'Ouest et les hommes d'origine immigrée). L'accompagnement serait en revanche contre-productif pour les personnes ayant une expérience professionnelle récente.

Quant aux bons de placement, leur effet serait positif. Seulement 23 % des bénéficiaires n'auraient pas trouvé de travail après l'achèvement de leur programme de placement externalisé. Mais compte tenu de leur très faible utilisation par les bénéficiaires, on peut penser que seul un public spécifique a recours à ce dispositif : ce sont les demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail qui en sont les principaux utilisateurs (notamment chez les jeunes de moins de 25 ans)⁷⁵. Leur usage suppose en effet une certaine autonomie que tous les demandeurs

⁷³ Winterhager H., *Private Job Placement Services – A Microeconomic Evaluation for Germany*, Discussion Paper No. 06-026, ZEW, Centre for European Economic Research, 2006

⁷⁴ Bernhard S., Wolff J., *Contracting out placement services in Germany is assignment to private providers effective for needy job-seekers?*, IAB Discussion Paper 5/2008

⁷⁵ Bernhard S., Kruppe, Th., « Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose, oft ausgeben und selten eingelöst », *IAB-Kurzbericht*, n°21, 2010

d'emploi n'ont pas. Ils ne sont pourtant pas réservés aux publics les plus autonomes : ainsi en 2008, une majoration de rémunération des prestataires de 500 € a été mise en place pour favoriser la prise en charge des chômeurs les plus éloignés de l'emploi et des personnes en situation de handicap.

La décision a toutefois été prise en avril 2013 de généraliser l'accompagnement interne des personnes confrontées à de multiples barrières à l'emploi : ne sont désormais orientés vers l'accompagnement externe que les personnes qui le souhaitent à travers des bons de placement ou des personnes au chômage depuis plus de six mois, mais ne nécessitant pas de lever des « freins périphériques au retour à l'emploi ». L'orientation dépend toujours de la décision du conseiller de l'opérateur public.

CONCLUSION

L'étude des exemples étrangers ne permet pas de dégager un modèle universellement performant : les particularités nationales, notamment du point de vue du fonctionnement du marché du travail et des systèmes d'indemnisation, rendent vaine toute tentative en ce sens. En revanche, les comparaisons internationales mettent en évidence l'existence de processus de fixation d'objectifs, d'observation des résultats et d'ajustement des dispositifs qui apparaissent importants pour mesurer la sensibilité des opérateurs privés aux incitations financières.

Si la mesure des résultats ne fait pas toujours l'objet de la rigueur souhaitable, compte tenu de la difficulté de concilier principes méthodologiques et contraintes opérationnelles, les études menées en matière d'efficacité et d'efficience ont été prises en compte à l'étranger pour faire évoluer les dispositifs mis en place. En France, les mesures mises en œuvre sur les marchés en cours n'ont pas été à la mesure des difficultés rencontrées, malgré l'existence d'analyses quantitatives et qualitatives réalisées à la demande du comité d'évaluation de Pôle emploi.

Compte tenu de la difficulté d'observer dans les études quantitatives déjà menées en France les effets d'apprentissage et l'impact de méthodes innovantes, il serait souhaitable d'approfondir la démarche d'évaluation comparée et de la généraliser pour toute nouvelle prestation d'accompagnement mise en place, notamment quand les publics concernés sont différents.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

5. *mettre en place une évaluation systématique pour toute prestation d'accompagnement sous-traitée, en définissant les modalités de l'évaluation dès la mise en place de la prestation et en prenant en compte une période de recul nécessaire pour tenir compte des effets d'apprentissage.*
-

Chapitre III

Vers l'intégration du recours aux opérateurs privés dans une stratégie d'ensemble de Pôle emploi

L'année 2013 a été marquée à Pôle emploi par la mise en place des nouvelles modalités de suivi des demandeurs d'emploi au sein des agences de proximité pour mieux répondre aux besoins d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans un contexte de chômage toujours élevé et de forte progression du chômage de longue durée. La spécialisation des conseillers selon trois types de suivi (« accompagnement renforcé », « accompagnement guidé » et « suivi ») s'est accompagnée d'une augmentation des moyens internes consacrés à l'accompagnement renforcé.

C'est dans ce contexte que la direction générale de Pôle emploi a engagé la première étape d'une réflexion sur les publics et les prestations devant entrer dans le champ de la sous-traitance.

En février 2014, après une large phase de consultation des opérateurs privés à l'automne 2013, la direction générale de Pôle emploi a proposé au conseil d'administration un changement majeur dans les conditions de recours aux opérateurs privés de placement, en cohérence avec le résultat des évaluations et la stratégie développée pour la nouvelle offre de services interne. Dans un premier temps, la réflexion a porté sur l'externalisation dite « *de capacité*⁷⁶ ». Il est prévu que le recours aux

⁷⁶ L'externalisation de « capacité » vise à s'adapter à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi, alors que l'externalisation de « spécialité » vise à produire des prestations spécifiques adaptées à certains publics.

opérateurs privés pour l'externalisation de prestations « *de spécialité* » soit abordé par le conseil d'administration au second semestre 2014.

I - Une réflexion stratégique en cours d'élaboration

La mise en œuvre des nouvelles modalités de suivi des demandeurs d'emploi est une étape importante dans l'évolution de Pôle emploi. Cœur des orientations stratégiques inscrites dans la convention tripartite signée en janvier 2012 par l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, elle s'est déployée jusqu'à présent sur le seul champ de l'offre de services interne, l'offre de services externe (cotraitance et sous-traitance) étant peu abordée dans les documents stratégiques.

Dans son prolongement, Pôle emploi a entrepris de redéfinir les conditions du recours aux opérateurs privés qui n'avait jusqu'à présent pas fait l'objet d'une véritable stratégie.

La définition de l'ensemble des publics et des prestations concernés par la prochaine vague de marchés de sous-traitance n'est, à ce stade, pas complète, même si une première étape importante a été franchie avec la définition du champ de l'externalisation de « *capacité* » par une délibération du conseil d'administration en février 2014. Les modalités pratiques de mise en œuvre des nouvelles orientations validées appellent également d'importants travaux d'approfondissement opérationnel et de conduite du changement.

A - Une lacune des documents stratégiques

Jusqu'à présent, tant les conventions conclues entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi que le plan stratégique *Pôle emploi 2015* n'ont que brièvement mentionné le recours à la sous-traitance (*cf. annexe n° 7*), sans fournir de cadrage stratégique suffisant.

1 - La convention tripartite de 2009

La première convention, conclue le 2 avril 2009, conjugait :

- une externalisation de spécialité, pour des prestations « nécessitant des compétences spécialisées dont Pôle emploi ne dispose pas en interne »⁷⁷ ;
- et une externalisation de capacité, pour « faire réaliser des prestations similaires à celles que Pôle emploi réalise directement dans le cadre de son offre de service, afin de majorer ses capacités d'action et de confronter ses méthodes et résultats à ceux d'autres opérateurs. Ces prestations peuvent être ponctuelles ou globales ».

Cette convention précisait les modalités juridiques du recours à la sous-traitance pour les prestations et indiquait un volume minimum de 100 000 demandeurs d'emploi à orienter vers les sous-traitants pour des prestations d'accompagnement. Mais les publics étaient définis de manière très large (demandeurs d'emploi relevant d'un accompagnement renforcé ou de la création d'entreprise, licenciés économiques) et, surtout, aucune cohérence n'était définie entre l'offre de services interne à faire évoluer, la cotraitance⁷⁸ et la sous-traitance dans le cadre de la personnalisation des services aux demandeurs d'emploi et face à la montée du chômage.

2 - La convention tripartite de 2012 et le plan stratégique *Pôle emploi* 2015

La deuxième convention tripartite, signée le 11 janvier 2012, s'est inscrite dans la continuité de la précédente et, de manière très laconique, s'est limitée à préciser que « *s'agissant de l'accompagnement, Pôle emploi mobilise les opérateurs de placement pour des prestations longues au profit des publics spécifiques, notamment les demandeurs les plus éloignés de l'emploi et les licenciés économiques* ». Alors que la

⁷⁷ Sont notamment visées les prestations en matière d'évaluation des compétences et de formation.

⁷⁸ La convention se bornait à prévoir la poursuite du dispositif de cotraitance et le renouvellement des conventions de partenariat, en prévoyant d'évaluer les résultats, ce qui n'a pas été fait.

prescription de prestations de placement sous-traitées reculait fortement en 2011 et que les marchés venaient d'être renouvelés, la stratégie de recours à la sous-traitance n'a guère été explicitée. L'accent a en revanche davantage été mis sur l'évaluation régulière de la prescription de prestations. Aucun indicateur de suivi de cette convention ne portait toutefois sur le résultat des accompagnements réalisés par les partenaires cotraitants ou les prestataires sous-traitants.

Le plan stratégique *Pôle emploi 2015* n'a pas été plus précis sur le recours à la sous-traitance. Il dispose que « *Pôle emploi doit se doter en interne d'une offre de services répondant à ces problématiques [c'est-à-dire aux besoins des demandeurs d'emploi qui sont les plus éloignés du marché du travail] tout en continuant à s'appuyer sur les partenaires et les prestataires externes* ». Le plan stratégique a également prévu de renforcer le système de suivi des résultats des sous-traitants, en particulier au regard du retour à l'emploi à horizon 2014. Les bilans d'étape présentés ne mentionnent pas le recours aux opérateurs privés, sauf au titre de l'action relative à l'amélioration du suivi des résultats.

Dans ce contexte, une plus grande visibilité de la stratégie de Pôle emploi a été fréquemment demandée par les opérateurs, pendant la période récente, pour adapter leur modèle économique. Comme l'a souligné par exemple l'un d'entre eux dans sa réponse à la consultation publique lancée par Pôle emploi en novembre 2013, la clarification de la stratégie de Pôle emploi est un préalable à l'amélioration de la situation économique du secteur : « *Il nous apparaît que le motif de recours aux [opérateurs privés de placement] doit être explicité : selon qu'il s'agit d'une externalisation de capacité ou de qualité, le modèle économique est différent. Dans ce deuxième cas, la rémunération est liée à la performance, mais les marges de manœuvre sont plus importantes dans l'adaptation du contenu de l'accompagnement* ».

Le principe d'une poursuite du recours aux opérateurs privés ayant été acté par le conseil d'administration en février 2014, la prochaine convention tripartite pourrait utilement reprendre les orientations validées et décrire les conditions de recours aux partenaires cotraitants et aux prestataires sous-traitants en matière de délégation du suivi du PPAE, par une explicitation de la cohérence d'ensemble de l'offre de services à destination des demandeurs d'emploi, qu'elle soit mise en œuvre en interne ou externalisée.

La DGEFP est favorable à cette orientation.

B - Une recherche de cohérence avec le déploiement de la nouvelle offre de services interne

L'offre de services de Pôle emploi a été profondément revue en 2013 pour le suivi et l'accompagnement interne des demandeurs d'emploi, conformément à la convention tripartite et au plan stratégique *Pôle emploi 2015*, sans que les conséquences de la redéfinition des priorités de Pôle emploi (« *faire plus pour ceux qui en le plus besoin* ») soient cependant complètement tirées. En effet, si Pôle emploi développe les moyens qu'il consacre directement à l'accompagnement des publics en difficulté, la question du maintien de l'existence de certaines prestations externalisées est posée.

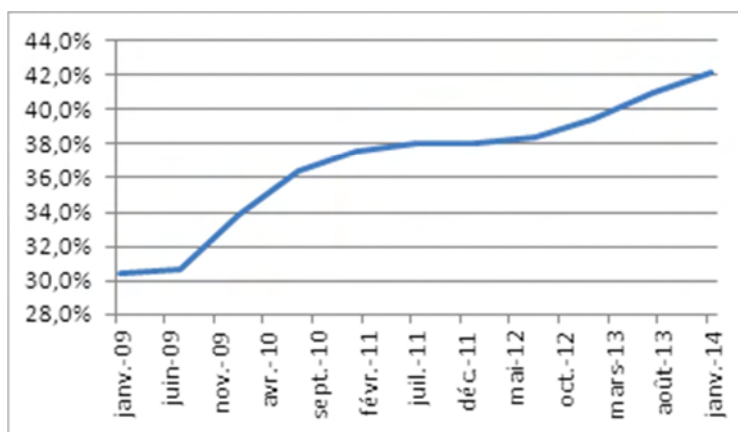
1 - L'augmentation des besoins d'accompagnement avec la crise

L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi a nécessité une adaptation des modalités et des moyens consacrés à l'accueil, l'inscription et l'information des demandeurs d'emploi. La progression du chômage de longue durée⁷⁹ et de l'intensité du chômage⁸⁰ a en outre soulevé la question de l'augmentation des moyens dédiés à l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi en difficulté de réinsertion professionnelle : la part du chômage de longue durée a fortement augmenté, passant de 30,4 % en janvier 2009 à 42,2 % en janvier 2014, de même que la durée moyenne de chômage - passée de 389 jours en janvier 2009 à 515 jours en janvier 2014 - et l'intensité du chômage :

⁷⁹ Le chômage de longue durée correspond à une durée d'inscription d'au moins douze mois sur les listes de Pôle emploi.

⁸⁰ L'intensité du chômage est mesurée par la part des demandeurs d'emploi ayant une durée d'inscription en catégorie A (aucune activité) d'au moins 21 mois dans les 24 derniers mois. Une partie de la progression de l'indicateur est due à la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi pour les seniors au chômage.

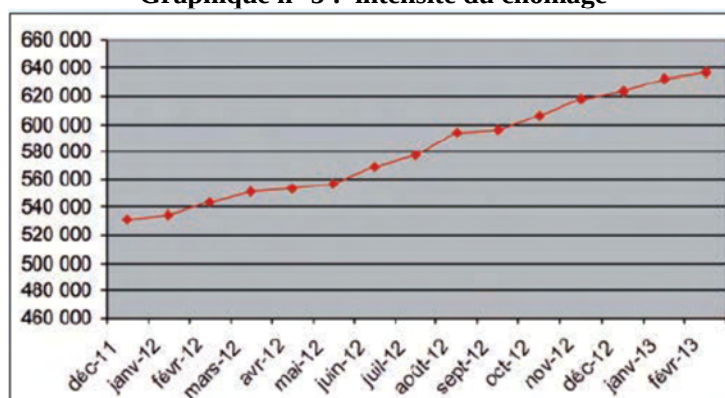
Graphique n° 4 : part des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an sur les listes de Pôle emploi (catégories A, B et C)



Source : Pôle emploi – DARES (calculs CVS-CJO DARES)

En décembre 2013, 2,2 millions de personnes étaient inscrites à Pôle emploi en catégorie A, B ou C depuis au moins un an.

Graphique n° 5 : intensité du chômage



Source : Bilan d'étape relatif à la convention tripartite État / Unédic / Pôle emploi, juillet 2013

Ces indicateurs témoignent des difficultés de réinsertion professionnelle rencontrées par un nombre croissant de chômeurs et de la nécessité d'apporter un appui à la définition d'un projet professionnel, de faciliter l'accès à la formation, d'encourager la mobilité, de prendre en

compte des difficultés d'ordre non professionnel, et d'appuyer la recherche d'emploi.

2 - L'augmentation globale des moyens consacrés à l'accompagnement

Les dépenses relatives à l'accompagnement et au placement des demandeurs d'emploi, hors accueil et inscription, représentaient en 2012 près de 60 % des coûts opérationnels de Pôle emploi (partenariats et cotraitance compris).

Selon la comptabilité analytique de Pôle emploi, le coût opérationnel⁸¹ pour l'opérateur public des actions de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, qu'elles soient réalisées en interne ou externalisées, a augmenté de 4,6 % entre 2011 et 2012 pour atteindre 2,372 Md€, soit une dépense moyenne de l'ordre de 620 € par demandeur d'emploi.

Cette progression s'est poursuivie en 2013, notamment avec la deuxième vague des recrutements supplémentaires et du redéploiement interne des moyens en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Cette augmentation des moyens est principalement due à celle du nombre de conseillers en contact avec les demandeurs d'emploi.

Alors que les moyens de Pôle emploi avaient été réduits en 2011 avec une amélioration temporaire de la situation de l'emploi⁸², la persistance de la crise a conduit les pouvoirs publics à augmenter le plafond d'emploi en 2012, d'abord en autorisant le recrutement de 1 000 CDD supplémentaires lors du sommet de crise de janvier, puis l'embauche annoncée en juillet de 2 000 CDI (permettant la

⁸¹ Le coût opérationnel représente 82 % des dépenses de fonctionnement et d'intervention de Pôle emploi. Le solde, environ 0,9 Md€ sur 5 Md€, est constitué pour l'essentiel de frais de structure qui ne sont pas directement imputés aux processus opérationnels, mais répartis en fonction du poids respectif de chaque processus dans le total des coûts opérationnels.

⁸² L'effectif inscrit exprimé en ETP s'élevait à 48 532 fin 2010, 47 341 fin 2011 et 48 724 fin 2012 (source : bilan social de Pôle emploi).

transformation en contrats à durée indéterminée des recrutements annoncés en début d'année). En mars 2013, le gouvernement a de nouveau autorisé le recrutement de 2 000 CDI supplémentaires. Le coût de ces embauches a été supporté par l'État à 100 % pour les recrutements de 2012 et aux deux tiers pour les recrutements intervenus en 2013, le solde étant financé par les marges de manœuvres dégagées par l'opérateur public. Pôle emploi s'est enfin engagé à redéployer en interne des ressources à hauteur de 2 000 ETP pour renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Le « *temps consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi* »⁸³ est passé de 6 720 ETP fin 2011 (14,2 % du total des ETP) à 7 407 fin 2012 (15,2 % du total des ETP) et 10 375 ETP à fin 2013 (20,4 % du total des ETP). L'augmentation du nombre d'ETP consacrés au suivi et à l'accompagnement est donc supérieure à la hausse du nombre total d'ETP entre fin 2011 et fin 2013.

3 - La mise en œuvre des nouvelles modalités de suivi

Depuis le premier semestre 2013, les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A (sans activité) ou B (activité réduite inférieure à 78 heures) sont suivis par des conseillers référents selon trois modalités selon que leur retour à l'emploi nécessite un accompagnement intensif et personnalisé (« accompagnement renforcé ») ou que leur autonomie permette au contraire d'espacer les contacts (« suivi »). Les autres demandeurs d'emploi bénéficient d'un accompagnement dit « guidé », intermédiaire entre les deux autres modalités.

L'ensemble des demandeurs d'emploi nécessitant un accompagnement renforcé n'est pas suivi par des conseillers dans le cadre de la modalité spécifique prévue à cet effet, en raison notamment des arbitrages à opérer entre les effectifs et la taille maximum des portefeuilles en accompagnement renforcé (70 contre 100 à 150 pour l'accompagnement guidé et 200 à 350 pour le suivi).

⁸³ Indicateur 15 de la convention tripartite.

Si Pôle emploi entend faire de l'accompagnement renforcé une priorité, la part de ce mode d'accompagnement réalisée en interne demeure encore limitée. Au 1^{er} septembre 2013⁸⁴, 132 930 demandeurs d'emploi bénéficiaient d'un accompagnement renforcé réalisé en interne : ils représentaient seulement 6 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi affectés aux portefeuilles des conseillers référents. De même, les conseillers référents chargés de l'accompagnement renforcé au sein des agences généralistes n'étaient au nombre que de 2 939 agents, soit 14 % de l'ensemble des conseillers référents⁸⁵ (par ailleurs, 61 % de ceux-ci étaient affectés à l'accompagnement guidé, qui est donc majoritaire, et 25 % au suivi).

C - Les orientations validées par le conseil d'administration en février 2014

1 - La reprise en interne de l'accompagnement des bénéficiaires des prestations *Objectif emploi* et *Trajectoire vers l'emploi*

En février 2014, la direction générale a proposé au conseil d'administration de ne pas reconduire les prestations *Objectif emploi* (OE) et *Trajectoire vers l'emploi* (TVE) à l'issue des marchés en cours, dont la durée serait prolongée jusqu'en mi-2015.

S'agissant de demandeurs d'emploi de longue durée ou présentant un risque de chômage de longue durée, l'accompagnement interne de ces publics paraît en effet cohérent avec la nouvelle offre de services de Pôle emploi qui vise à développer l'accompagnement renforcé dans sa gamme de services interne pour « *ceux qui en ont le plus besoin* ».

Toutefois, l'augmentation des moyens consacrés à l'accompagnement renforcé des publics OE et TVE (flux annuel de 160 000 personnes en 2012 et de 125 000 en 2013) nécessiterait, à budget constant, de redéployer un nombre important de conseillers actuellement positionnés sur les autres modalités de suivi des demandeurs d'emploi.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Il ne s'agit pas d'équivalents temps plein : l'accompagnement renforcé ne représente pas nécessairement 14 % du temps de l'ensemble des conseillers consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

La direction générale a donc proposé au conseil d'administration, qui l'a accepté le 12 février dernier, de confier aux opérateurs privés l'accompagnement de publics plus autonomes, ayant besoin d'un appui méthodologique pour la recherche d'emploi et pour mettre en œuvre un projet professionnel déjà validé, et de créer à cet effet une nouvelle prestation sous-traitée à compter de mi-2015.

Ainsi, le profil moyen défini, présentant moins de distance au marché du travail, pourrait permettre aux opérateurs privés de développer davantage de synergies avec leurs autres activités de reclassement ou d'intérim.

D'autre part, la gestion des flux et l'équilibre économique des marchés pourraient être améliorés plus aisément, tout en nécessitant une vigilance particulière.

Avec cette nouvelle orientation, en dehors des prestations destinées aux licenciés économiques et qui ne sont pas définies par Pôle emploi, mais par l'État et les partenaires sociaux, le recours aux opérateurs privés pour faire face à une conjoncture défavorable ne porterait donc plus sur les publics en difficulté d'insertion professionnelle, mais sur les demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail.

S'adressant à des publics plus autonomes et dont le projet professionnel est déjà précisé, la nouvelle prestation approuvée par le conseil d'administration, dont la durée pourrait être de quatre mois, pose *a contrario* la question de l'avenir des prestations plus ponctuelles actuellement sous-traitées, à la fois pour assurer la cohérence et la lisibilité de l'offre vis-à-vis des conseillers et des demandeurs d'emploi et pour rationaliser les moyens, la mise en œuvre des nouvelles conditions de recours aux opérateurs privés devant se faire sans coût supplémentaire et à effectifs constants, comme cela a été acté par le conseil d'administration.

Par ailleurs, la définition des publics auxquels est destinée cette nouvelle prestation mérite d'être étudiée avec soin pour éviter les prescriptions inadaptées, garantir la qualité de l'orientation par les conseillers, et vérifier que la réalisation de prestations plus ponctuelles et moins coûteuses, telles que les ateliers de recherche d'emploi existant actuellement, ne suffit pas.

En outre, dans la mesure où la prestation s'adressera à des demandeurs d'emploi dont le projet professionnel serait déjà validé, la question du moment de la prescription doit être approfondie, qu'il s'agisse de l'entretien d'inscription et de diagnostic, lorsque c'est possible, ou bien ultérieurement, lorsque le demandeur d'emploi a démontré que ses démarches personnelles n'aboutissent pas dans un délai raisonnable.

Enfin, une étude sur les coûts et les gains prévisionnels associés aux différentes options possibles devrait être réalisée avant la fixation du cahier des charges de la prestation.

2 - Une réflexion qui reste à compléter

a) La définition des publics

Cette évolution ne fait pas obstacle au maintien de prestations sous-traitées au bénéfice de publics plus particuliers, qui nécessitent une analyse plus approfondie. L'externalisation dite « *de spécialité* » concerne en effet aujourd'hui les cadres, les créateurs d'entreprise, les jeunes diplômés et les demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'ordre social et professionnel. À cet égard, le conseil d'administration a accepté en février 2014 le principe du maintien d'une externalisation de spécialité sans que les publics soient, à ce stade, définis.

La question de l'éventuelle reprise en interne de l'accompagnement de certains publics particuliers devra également être posée lorsque seront examinées les prestations d'accompagnement entrant dans la sous-traitance de « *spécialité* » (cadres, jeunes diplômés, créateurs d'entreprise, demandeurs d'emploi présentant des difficultés d'ordre social et professionnel).

L'absence de compétences généralisées chez les conseillers de Pôle emploi dans le domaine de la création et de la reprise d'entreprise pourrait justifier le maintien d'une prestation externalisée à cet effet. En revanche, la mise en place d'un accompagnement dit « *global* » conjoint entre Pôle emploi et les conseils généraux⁸⁶ pour les publics en difficulté

⁸⁶ cf. annexe n° 10.

d'insertion sociale et professionnelle soulève la question du maintien de la prestation *Mobilisation vers l'emploi (MOV)*.

b) La mise en œuvre opérationnelle du recours aux opérateurs privés

Les orientations présentées au conseil d'administration n'ont pas seulement porté sur la réorientation du public cible pour l'externalisation de capacité, mais également sur certaines des modalités de mise en œuvre qui avaient fait l'objet de constats de dysfonctionnements.

Outre l'allongement de la durée des marchés, quatre points sont à noter particulièrement :

- la transformation de la logique de mise en concurrence du service public de l'emploi en logique partenariale, avec l'instauration d'échanges entre les agences et les opérateurs privés et le rétablissement d'un partage d'informations (autrement que par les seuls « livrables ») ;
- l'établissement de marges de manœuvre plus importantes pour les opérateurs en contrepartie d'un contrôle qualité renforcé et de la prise en compte d'enquêtes de satisfaction des demandeurs d'emploi pour la rémunération ;
- le choix de lieux d'exécution de la prestation qui permettent d'accompagner un nombre suffisant de demandeurs d'emploi ;
- l'ajustement de la rémunération pour remédier au déséquilibre économique structurel des marchés (introduction d'une rémunération forfaitaire liée à des coûts fixes, prise en compte d'une partie du travail réalisée en cas d'abandon par le demandeur d'emploi en cours de prestation).

En ce qui concerne la question de la qualité de la prescription, le document présenté au conseil d'administration demeure très général : une des actions citées permettant de donner une plus grande visibilité aux opérateurs est ainsi « *[la garantie] du respect du ciblage des publics par une orientation appropriée* ».

La réflexion sur l'approche « métier » est également moins avancée que celle qui porte sur la relation « client-fournisseurs ». Elle est pourtant déterminante, ne serait-ce que parce que le ciblage de publics plus autonomes ouvre davantage de perspectives pour favoriser

l'adhésion des conseillers et des demandeurs d'emploi à l'externalisation des prestations.

Les nouveaux marchés devant entrer en vigueur mi-2015, les principes retenus par le conseil d'administration devront faire l'objet d'études plus complètes pour élaborer les cahiers des charges en vue des prochains appels d'offres, mais aussi, ce qui apparaît essentiel pour la Cour, pour préciser les modalités concrètes de mise en place de ce changement majeur à coût supplémentaire nul et effectifs constants⁸⁷ : réinternalisation de l'accompagnement de 137 000 demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion professionnelle, sous-traitance de l'accompagnement de 500 000 demandeurs d'emploi plus autonomes, redéploiement de 700 conseillers aujourd'hui affectés à la modalité interne de « suivi » vers la modalité interne d'« accompagnement renforcé ».

La DGEFP souhaite que, au-delà de la dimension capacitaire, la nouvelle génération de marchés permette effectivement de favoriser les approches innovantes chez les opérateurs comme dans les agences de Pôle emploi. Elle attache une importance particulière à la qualité de la prescription des prestations par les conseillers de Pôle emploi. Elle souhaite enfin que soient examinées les conséquences éventuelles de la modification du profil moyen des demandeurs d'emploi accompagnés par Pôle emploi sur les relations de l'opérateur avec les entreprises ayant des emplois à pourvoir.

Si ces nouvelles orientations validées par le conseil d'administration apparaissent cohérentes avec la stratégie actuelle de Pôle emploi, la Cour estime qu'elles ne porteront pleinement leurs fruits que si elles sont accompagnées jusqu'au niveau local dans le cadre d'un projet de conduite du changement et si le pilotage de la sous-traitance progresse. Une inscription dans la prochaine convention tripartite de la stratégie d'externalisation, assortie d'un indicateur de pilotage, serait en conséquence souhaitable.

La Cour considère qu'une vigilance particulière devrait également être apportée à la manière dont le réseau va pouvoir intégrer les vagues successives de réformes sur la période charnière 2013-2015 avec la mise en place de la nouvelle offre de services (reposant sur les trois modalités

⁸⁷ Ce point a été confirmé par la direction du Budget.

de suivi actuelles), le futur déploiement de l'accompagnement global (s'appuyant sur une quatrième modalité de suivi non encore opérationnelle), et la réorientation de la sous-traitance, voire l'évolution des critères d'orientation des publics vers les partenaires cotraitants.

II - Un enjeu important de conduite du changement

Les orientations présentées au conseil d'administration en février 2014 témoignent de la prise en compte par Pôle emploi de la nécessité de faire évoluer l'organisation et les modalités de la sous-traitance. Une attention particulière devra cependant également être portée à la conduite du changement et à la mise en place des nouveaux marchés.

A - Les effets de l'image négative de la sous-traitance dans le réseau des agences

1 - Une image dégradée et une mauvaise connaissance des prestations

L'objectif initial d'une mise en concurrence de l'opérateur public avec des opérateurs privés en vue d'améliorer la performance de l'ANPE en matière de retour à l'emploi et le protocole expérimental mis en place fin 2006 ont été mal perçus par les personnels de l'ANPE. Le défaut d'explication de la méthode et des outils utilisés pour le « profilage » et la constitution des cohortes a alors engendré une grande défiance des agents de l'opérateur public⁸⁸.

La Cour a interrogé, en octobre 2013, 300 directeurs d'agences locales situées dans sept régions⁸⁹ sur leur perception des prestations sous-traitées. Plus de la moitié d'entre eux ont porté une appréciation globalement négative sur les prestations d'accompagnement sous-traitées.

⁸⁸ À titre d'exemple, les publics pris en charge étaient différents : allocataires de l'assurance chômage pour les opérateurs privés de placement, mais tous demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés ou non pour l'ANPE. En revanche, les cohortes prises en compte pour l'évaluation étaient constituées de publics identiques.

⁸⁹ Aquitaine, Bourgogne, Haute-Normandie, Île-de-France, Languedoc-Roussillon et Lorraine.

Leur insatisfaction portait sur la couverture géographique, la discontinuité des prestataires habituels liée à la mise en place de la nouvelle procédure de marché en 2008, la précarité des intervenants qui entraîne des répercussions sur la qualité des prestations délivrées, voire le cahier des charges des prestations élaboré au niveau national.

De même, interrogées par la Cour sur leur appréciation concernant l'adéquation aux besoins des marchés de sous-traitance et sur leur exécution, plusieurs directions régionales de Pôle emploi ont également fait part de leur regret de voir la procédure de marchés conduire à écarter des prestataires de petite taille, avec lesquels les agences travaillaient précédemment, au profit de prestataires d'envergure nationale, ce qui a parfois pour conséquence une méconnaissance des territoires et une instabilité des équipes conduisant à une baisse des compétences.

Ces réactions tendent à montrer que, si le poids accordé au critère prix apparaissait moins important dans la sélection des attributaires des marchés que l'analyse des capacités opérationnelles et techniques, la valeur ajoutée potentielle du recours à la sous-traitance pourrait sans doute être mieux perçue par les agences locales.

En outre, l'orientation excessive du contrôle de qualité sur les conditions d'exécution formelle du cahier des charges et l'insuffisance de la diffusion des résultats des contrôles réalisés au niveau régional ne permettent pas suffisamment aux conseillers de mettre en perspective ces évaluations avec l'appréciation des demandeurs d'emploi qui sont repris en charge par Pôle emploi à l'issue de la prestation. Dès lors, même s'il arrive qu'en cas de qualité insuffisante, Pôle emploi résilie le marché pour faute⁹⁰, les constats des contrôles comme les actions correctrices restent peu connues des conseillers. Le contrôle qualité peut même avoir une influence négative sur l'acte de prescription d'une prestation, lorsqu'il est insuffisamment organisé ou lorsque ses résultats ne sont pas communiqués aux conseillers sous une forme utilisable.

⁹⁰ Un recours de plein contentieux d'un prestataire figurant parmi les 20 prestataires les plus importants de Pôle emploi, toujours pendant, a été introduit devant le tribunal administratif de Lyon pour contester la résiliation d'un marché.

Enfin, en l'absence d'échanges de bonnes pratiques entre agences et prestataires, le recours au secteur privé a souvent été perçu comme un moyen d'alléger la charge de travail des conseillers, et non comme la possibilité d'élargir la gamme de services.

2 - Les effets sur les pratiques de prescription des conseillers

Une évaluation interne⁹¹ du recours aux prestations, publiée en juillet 2011, a été demandée par le comité d'évaluation de Pôle emploi en raison du « *constat d'un usage limité au regard de la montée du chômage au cours des années 2008 et 2009* ». Outre la diversité des pratiques régionales et locales, cette étude a mis en lumière plusieurs types de difficultés tenant aux caractéristiques propres des prestations, aux réticences des demandeurs d'emploi, mais aussi à une série de facteurs sur lesquels il est possible d'influer pour améliorer la qualité de la prescription (« *pratiques managériales, qualité de l'information disponible, efforts de développement des compétences des conseillers, contrôle qualité et poids des tâches administratives* »).

Cette étude soulignait notamment que, globalement, les conseillers prescrivaient davantage les prestations qu'ils connaissaient le mieux⁹², mais qu'ils ne parvenaient pas toujours à convaincre les demandeurs d'emploi du bien-fondé de la prestation. Elle constatait par ailleurs une qualité de l'orientation très variable, qui altérait la cohérence des populations de bénéficiaires et la qualité de l'adhésion des demandeurs d'emploi. Il était également observé que la prestation externalisée n'était pas réellement intégrée au parcours du demandeur d'emploi par le conseiller : « *le temps de prise en charge par un prestataire externe est souvent assimilé à une période « neutralisée »* » et les résultats de la prestation sont fréquemment peu pris en compte.

⁹¹ Cf. Pôle emploi et CREDOC, « Le recours aux prestations destinées aux demandeurs d'emploi », *Repères et Analyses n° 27 – Etudes*, Pôle emploi, juillet 2011. Pour cette étude, le CREDOC a été chargé de l'observation des pratiques de mobilisation des prestations par les conseillers de Pôle emploi dans six régions entre janvier et septembre 2010.

⁹² Dans certains départements observés, cette connaissance a été améliorée par la participation des prestataires aux réunions de services tenues dans les agences.

L'exemple de la prestation *Cible emploi*

L'étude précitée relevait que la prestation *Cible emploi*, qui consistait en un accompagnement de trois mois pour les publics en difficulté d'insertion, semblait bien intégrée dès 2009 aux pratiques des conseillers au regard du volume de prescriptions. Elle apparaissait cependant en concurrence avec *Trajectoire emploi (TRA)*, prestation de six mois prévue pour les publics en difficulté de réinsertion professionnelle. L'étude notait que « *souvent, les conseillers ne semblent pas être en mesure de faire la différence entre les deux dispositifs⁹³ malgré leurs durées de prestation distinctes (trois mois maximum pour la première, six mois maximum pour la seconde). La frontière entre les niveaux d'employabilité des demandeurs d'emploi cibles des deux dispositifs est floue et pose de réels problèmes de critères d'éligibilité pour les conseillers* ».

Cette difficulté a perduré avec les prestations qui ont pris la suite dans le cadre du marché de prestations 2012 : *Objectif emploi* et *TVE*.

L'absence de prestation dans le domaine de l'appui social⁹⁴, déplorée par les conseillers, pourrait contribuer à expliquer l'inadéquation partielle des profils orientés vers les prestations d'accompagnement au regard du cahier des charges des prestations.

L'étude soulignait par ailleurs que « l'externalisation des prestations par Pôle emploi introduit parfois le risque de perception d'une perte d'expérience de la part des conseillers et de doute quant à la pertinence de la prescription » : « L'existence, au sein d'un même groupement, de prestataires jugés inégalement efficaces par les conseillers génère des stratégies de contournement qui peuvent aller jusqu'à ne plus utiliser une prestation au motif qu'un des prestataires l'assurant n'est pas jugé fiable ».

⁹³ Pourtant, la prestation *Cible emploi* semblait plutôt être prescrite lors du troisième mois de chômage, alors que l'orientation vers la prestation TRA était bien plus tardive comme le montre l'ancienneté moyenne sur les listes de Pôle emploi des cohortes examinées dans le cadre de l'étude coûts-bénéfices menée fin 2013. Ces cohortes, entrées en prestation au premier trimestre 2010, totalisaient en moyenne 446 jours d'inscription à Pôle emploi.

⁹⁴ La mise en place de la quatrième modalité de suivi interne constitue une autre forme de réponse au besoin identifié de prise en charge globale.

Selon l'étude, les effets de la perception des conseillers n'étaient pas contrebalancés par l'existence d'une stratégie régionale ou territoriale : le « dialogue de performance » mené chaque année entre les échelons nationaux et régionaux pour allouer les ressources budgétaires n'apparaît pas suffisamment lié à la définition d'une stratégie régionale en matière de mobilisation des prestations ».

L'étude mentionnait enfin des actions menées par certaines directions régionales qui, « face aux difficultés de prescription et au phénomène de « blacklistage » par les conseillers de certains opérateurs, ont choisi d'organiser des rencontres entre prescripteurs et prestataires. D'autres régions ont été conduites à « recadrer » certains prestataires lorsque des dérives étaient constatées ». Au niveau territorial, des plans d'action ont été mis en place, mais ceux qui n'ont pas été suffisamment accompagnés par l'encadrement local et ont été interprétés par les conseillers comme visant essentiellement à respecter les seuils minimaux des marchés n'ont pas produit les effets escomptés.

De surcroît, la mise en place de la fongibilité des crédits budgétaires de la section III⁹⁵ peut accroître le risque de pratiques « personnelles » de prescription si le management local et territorial ne veille pas suffisamment à la mobilisation adéquate de l'ensemble de la palette des prestations, internes et externes, au regard des besoins des demandeurs d'emploi et des contraintes budgétaires.

En outre, si la rénovation des modalités d'élaboration du diagnostic territorial partagé intervenue en 2012 et 2013 doit permettre d'améliorer l'identification des besoins, le lien précis reste à faire avec la manière dont l'offre externe est mobilisée pour y répondre.

Enfin, bien que la qualité de la prescription soit une question récurrente, qu'elle soit abordée sous l'angle de l'égalité de traitement des demandeurs d'emploi ou de la personnalisation des services, la deuxième convention tripartite n'a prévu un renforcement des outils d'aide au diagnostic et à la prescription que fin 2014. Cet outil, conçu comme étant complet puisqu'il devrait inclure une cartographie du marché du travail, un outil d'aide au diagnostic, un outil d'aide à la prescription notamment,

⁹⁵ La section III regroupe les dépenses d'intervention : prestations externalisées (cotraitance et sous-traitance), formations, aides. Certaines dépenses demeurent cependant hors du champ de la fongibilité compte tenu des engagements contractuels (cotraitance, CSP).

devrait donc être déployé 18 mois seulement après la mise en place de la nouvelle offre de services, alors qu'en période de chômage élevé, la sûreté et la rapidité du diagnostic et de la prescription sont essentielles.

3 - La faiblesse des contacts entre les agences et les prestataires

Plusieurs facteurs ont contribué à isoler les prestataires privés des conseillers chargés de Pôle emploi :

- l'accent mis sur la performance et les résultats dans le mode de rémunération des prestataires privés apparaît en décalage avec le mode de pilotage en vigueur chez l'opérateur public ;
- le déplacement au niveau régional des relations des prestataires avec Pôle emploi pour la gestion, mais aussi le pilotage des flux et le contrôle de la qualité n'ont pas favorisé une bonne connaissance de l'offre de services sous-traitée par les conseillers prescripteurs.

Un rapprochement avec les agences est généralement souhaité par les prestataires, qui sont conscients que l'amélioration de la gestion des flux passe par un contact direct au niveau local. Afin de mieux intégrer l'accompagnement externe dans l'ensemble du parcours du demandeur d'emploi, certains opérateurs souhaiteraient ainsi que des contacts entre leurs consultants et les conseillers de Pôle emploi puissent s'établir pendant le déroulement de la prestation et à la fin de celle-ci.

Toutefois, inquiet de la charge supplémentaire que de telles pratiques induiraient pour les conseillers de Pôle emploi, l'opérateur public souhaite plutôt développer les échanges avec l'encadrement des agences locales et établir de nouveaux échanges d'information informatisés après l'échec de la tentative d'utilisation du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) par les opérateurs privés.

Le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE)

Conçu en priorité pour faciliter les échanges entre l'ANPE et l'Unédic, le DUDE a été mis en place en 2006-2007 avec l'objectif d'y faire adhérer l'ensemble des acteurs impliqués dans la prise en charge des demandeurs d'emploi. Devaient donc également y être connectés les partenaires cotraitants (missions locales et Cap emploi), les opérateurs privés de placement et d'autres acteurs comme les Conseils généraux.

Toutefois, le DUDE représentait un défi technique important et l'obligation initiale de double saisie des informations a découragé une partie des utilisateurs. Avec la création de Pôle emploi, la finalité première du DUDE a disparu, et après l'interconnexion mise en place avec les partenaires cotraitants fin 2007, l'investissement dans cet outil a nettement reculé. Le DUDE n'a ainsi jamais fonctionné correctement avec les opérateurs privés, dont les systèmes d'information n'étaient pas unifiés.

Alors que le cahier des charges des premiers marchés prévoyait l'utilisation du DUDE, la mention a disparu des cahiers des charges des marchés conclus en 2011 à effet de 2012.

Les éléments d'information transmis par les opérateurs privés (notamment les livrables) sont donc actuellement envoyés sous format papier, avant d'être numérisés par un prestataire et intégrés au système d'information de Pôle emploi.

Pour autant, les informations ainsi intégrées ne sont actuellement pas aisément accessibles au conseiller référent sur son poste de travail.

Il serait souhaitable que le contact entre les agences et les prestataires soit mieux assuré, comme le conseil d'administration de Pôle emploi en a validé le principe, et que l'amélioration des processus de sélection des opérateurs et du contrôle qualité améliore la confiance que les conseillers prescripteurs peuvent avoir dans le dispositif. Il appartient également aux opérateurs privés de faire la preuve de leur capacité à délivrer un accompagnement de qualité à l'ensemble des demandeurs d'emploi qui leur sont adressés.

B - L'orientation des demandeurs d'emploi à l'étranger

Pour faciliter l'orientation vers les opérateurs privés, la plupart des autres pays ont instauré un « *profilage statistique* » des demandeurs d'emploi - qui intervient aussi dans la modulation de la rémunération des prestataires - et ont fixé des règles automatiques de recours aux opérateurs privés en fonction des profils ainsi observés.

Les évaluations recensées par la DARES dans sa publication de décembre 2013 montrent que le risque de chômage de longue durée n'est pas toujours correctement évalué par les outils de « profilage » statistique, mais qu'il est possible de le faire avec des bases de données suffisamment riches.

Le « profilage » statistique a été introduit dans les pays anglo-saxons à partir de 1994, puis en Europe continentale (en 1999 aux Pays-Bas, en 2004 au Danemark, en 2005 en Allemagne, et en 2006 en France⁹⁶).

Au *Royaume-Uni* notamment, l'orientation vers les sous-traitants est automatique pour les demandeurs d'emploi âgés de plus de 25 ans et dont l'ancienneté au chômage atteint douze mois.

En *Allemagne*, des parcours sont définis en fonction de l'éloignement du marché du travail. Ainsi, depuis 2011, un demandeur d'emploi éloigné du marché du travail suit un parcours en quatre étapes d'insertion : définition du profil du bénéficiaire pour identifier l'effort de soutien nécessaire, ciblage des objectifs, élaboration d'une stratégie pour les atteindre, mise en œuvre et stabilisation de cette stratégie. Les *Jobcentres*, guichets locaux pour les demandeurs d'emploi, ont ainsi à leur disposition des « catalogues de produits » qu'ils proposent aux bénéficiaires⁹⁷, et qui comprennent également une offre de prestation standardisée quel que soit le profil du bénéficiaire.

Plus complexe que le « profilage », le « *ciblage statistique* » est apparu plus tardivement et est moins fréquent (il est actuellement à

⁹⁶ Conçu par l'Unédic, l'outil a été abandonné à la création de Pôle emploi.

⁹⁷ Hirseland A., « Suivi et accompagnement des bénéficiaires de prestations Hartz IV », *L'aide au retour à l'emploi*, CIRAC, 2013

l'étude en Allemagne). Il a pour objectif de donner aux conseillers une méthode leur permettant d'orienter sur des critères objectifs les demandeurs d'emploi vers les prestations qui leur sont les plus utiles. Selon les évaluations disponibles recensées par la DARES, le « ciblage statistique », souvent réalisé *ex ante*, serait plus efficace que le ciblage opéré par les conseillers du service public de l'emploi. Toutefois, son impact sur les résultats en termes de retour à l'emploi n'a pu être mesuré, dans la mesure où, pour la seule évaluation disponible, qui concernait une expérimentation menée en Suisse en 2005, les conseillers ont peu consulté les résultats du « ciblage » (pour un tiers des demandeurs d'emploi seulement) et, lorsqu'ils l'ont fait, les ont ignorés.

Au regard des expériences étrangères, la France se caractérise par une attention insuffisante portée au mécanisme d'orientation des demandeurs d'emploi vers les prestations externes, bien qu'il s'agisse d'un facteur clé pour la réussite du dispositif. Des améliorations pourraient être apportées au dispositif sans attendre la mise en œuvre des nouveaux marchés à compter de mi-2015.

C - L'adhésion des demandeurs d'emploi

Selon la DARES, les évaluations montrent que la réussite du programme d'accompagnement peut être influencée par la motivation du bénéficiaire et la liberté qui lui est laissée dans le choix du programme suivi, voire de l'organisme qui l'accompagne.

Or en France, le taux de refus de la prestation sous-traitée, lorsqu'elle est proposée par le conseiller, et le taux d'abandon en cours de prestation sont élevés : la motivation pour ce type de prestation est insuffisante, soit parce que l'intérêt de celle-ci pour le demandeur d'emploi a été mal compris, soit parce que la prescription était inadaptée.

Plusieurs pays ont cherché à remédier à ce type de difficultés en rendant le demandeur d'emploi davantage acteur de la démarche. Plusieurs pays ont ainsi en place des bons de placement permettant à certaines catégories de demandeurs d'emploi de choisir l'organisme prestataire. C'est le cas notamment aux Pays-Bas et en Allemagne. Aux Pays-Bas, le système mis en place en 2004 a surtout pour vocation de

stimuler l'innovation et d'éviter la standardisation des prestations proposées par les prestataires labellisés par l'assurance chômage : dans ce système, le demandeur d'emploi définit en effet un plan d'action avec son prestataire, qui doit le faire avaliser par l'assurance chômage⁹⁸.

Toutefois, lorsque le conseiller n'intervient pas dans le processus d'inscription du demandeur d'emploi auprès de l'opérateur privé, il existe un risque d'« écrémage », les opérateurs privés ayant intérêt à décourager les demandeurs d'emploi pour lesquels la probabilité d'atteindre les résultats est moins forte ou est conditionnée par la mobilisation de ressources importantes. La solution des bons de placement doit donc s'accompagner d'un suivi très précis.

En définitive, les nouvelles orientations validées par le Conseil d'administration en février 2014 invitent à examiner les moyens de favoriser l'adhésion des demandeurs d'emploi au recours aux opérateurs privés en les incluant davantage dans le processus d'orientation et en tirant parti de leur plus grande autonomie. Toutefois, ces principes restent à décliner de manière plus opérationnelle⁹⁹.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Inscrite depuis plusieurs années dans les orientations stratégiques de Pôle emploi, la personnalisation des services aux demandeurs d'emploi est difficile à rendre effective dans un contexte de chômage durablement élevé. Elle requiert la mobilisation des différents leviers existants (offre interne renouvelée en 2013, cotraitance et sous-traitance) et un ciblage plus fin des publics pour accroître l'efficacité des prestations prescrites.

⁹⁸ Dan Finn, *Sub-contracting in public employment services for PES to PES dialogue*, (European Commission), may 2011

⁹⁹ L'instauration envisagée de séances collectives d'information faisant intervenir les opérateurs privés dans les agences de Pôle emploi pourrait avoir un effet positif sur l'adhésion des conseillers comme des demandeurs d'emploi.

La réorientation projetée de l'essentiel des prestations sous-traitées vers des publics plus autonomes permettrait de soutenir le développement de l'accompagnement renforcé dans la gamme des services internes de Pôle emploi.

Toutefois, le maintien d'une activité sous-traitée nécessite également d'améliorer de manière très importante l'orientation des demandeurs d'emploi vers les différents types d'accompagnement et de prestations existants, en veillant à une organisation des flux qui permette un fonctionnement satisfaisant des agences de Pôle emploi et des prestataires sous-traitants.

L'encadrement local a, entre autres, une mission d'appui à la gestion des portefeuilles par les conseillers. Cette mission devrait se traduire par une attention particulière portée aux pratiques des conseillers en matière d'orientation des demandeurs d'emploi vers les prestations sous-traitées. Des actions fortes en matière de conduite du changement seront sans doute nécessaires pour assurer la réussite des nouvelles conditions de recours aux opérateurs privés et lever les réticences constatées auprès d'une partie des conseillers de Pôle emploi.

Par ailleurs, la réflexion stratégique sur la réorientation de la sous-traitance ne portera ses fruits avec la mise en œuvre des nouveaux marchés qu'à horizon de mi-2015. D'ici là, d'autres défaillances ou retraits de prestataires pourraient être constatés. Une amélioration du pilotage apparaît donc indispensable pendant cette phase transitoire, certaines des orientations validées par le conseil d'administration en février dernier pouvant être mises en œuvre sans attendre.

Ces orientations concernent notamment le renforcement des liens entre les agences locales et les prestataires pour favoriser la connaissance des prestations délivrées et pour améliorer la gestion des flux, ainsi que pour développer l'information des demandeurs d'emploi afin d'accroître leur taux d'adhésion.

Une expérimentation de nouveaux modes d'évaluation de la qualité des prestations pourrait également être menée pendant cette période.

La Cour formule les recommandations suivantes :

6. préciser dans la prochaine convention tripartite les nouvelles conditions de recours aux opérateurs privés (publics et prestations)

validées par le conseil d'administration et leur intégration dans la stratégie d'ensemble de Pôle emploi ;

- 7. s'assurer par un pilotage renforcé, lors de la mise en œuvre des nouveaux marchés et sur toute leur durée, de la pleine intégration des nouvelles conditions de recours aux opérateurs privés dans la pratique de prescription des conseillers.*
-

Conclusion générale

Alors que le recours aux opérateurs privés aurait dû constituer un instrument supplémentaire pour faire face au besoin croissant d'accompagnement de demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion professionnelle dans un contexte de crise durable, les dysfonctionnements de l'organisation mise en place et les restrictions budgétaires ont favorisé une sous-utilisation du dispositif et un déséquilibre économique des marchés, compromettant la poursuite de certaines prestations.

En commençant à élaborer une véritable doctrine du recours aux opérateurs privés, neuf ans après le début des expérimentations, Pôle emploi a défini, au début de 2014, une orientation stratégique claire. Celle-ci s'inscrit dans le prolongement de la nouvelle offre de services interne mise en place à destination des demandeurs d'emploi en 2013. Toutefois, un travail opérationnel important reste à mener pour définir les conditions précises de sa mise en œuvre, avec la contrainte d'une évolution à budget constant, et pour garantir la valeur ajoutée de la nouvelle prestation qui sera mise en place par rapport à d'autres modes d'intervention, tels que les ateliers méthodologiques actuels, d'une durée plus courte et moins coûteux.

Cette approche est de nature à donner un intérêt effectif, pour les conseillers, au recours à la sous-traitance, sous réserve de plusieurs conditions :

- qu'elle soit pleinement intégrée à une démarche de conduite du changement ;
- qu'elle laisse une place importante à une réflexion sur la définition des prestations et des publics concernés, ne se résumant pas à une orientation vers les prestataires ne visant qu'à redéployer des moyens internes ;
- qu'elle développe et organise un dispositif d'évaluation des performances, afin de pouvoir ajuster le dispositif mis en place.

Les efforts d'amélioration du pilotage devraient également être intensifiés sans attendre la prochaine vague de marchés et l'évaluation approfondie de leurs résultats. Les données issues de la déclaration préalable à l'embauche (DPAE) et de la future déclaration sociale nominative (DSN) pourraient être utilement mises à profit pour harmoniser les modalités de suivi des résultats, quel que soit l'opérateur chargé de l'accompagnement (Pôle emploi, partenaire cotraitant,

prestataire sous-traitant). Un système de suivi des résultats plus fiable devrait enfin permettre une reconstruction du pilotage du dispositif, au niveau régional comme au niveau national. Un chantier a été engagé par Pôle emploi sur le suivi des résultats des sous-traitants. Il importe qu'il soit orienté de manière à permettre :

- au réseau de Pôle emploi de mieux apprécier la complémentarité entre l'offre de services interne et l'offre de services externe ;
- à la direction générale de percevoir en temps utile les signaux d'alerte sur la sous-traitance.

Dans l'attente des nouveaux marchés, une amélioration du pilotage et de la gestion des flux est possible à court terme et apparaît nécessaire, compte tenu de la fragilité économique du secteur. Des expérimentations devraient être rapidement menées en matière de contrôle qualité, qui est une condition nécessaire de l'amélioration de la performance du recours à la sous-traitance.

Le recours à des opérateurs privés de placement a été marqué par de nombreux dysfonctionnements qui appellent une évolution technique des marchés. Mais l'amélioration de leur conception (durée, allotissement, modalités de rémunération des prestataires) ne suffira pas à rendre la sous-traitance plus performante, si le recours aux opérateurs privés n'est pas mieux intégré à la culture de Pôle emploi. La mise en œuvre des nouvelles conditions de recours aux opérateurs privés nécessite dès lors un accompagnement appuyé des responsables de Pôle emploi, tant au niveau national qu'au niveau local.

Liste des sigles

ACOSS : Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
ANI : Accord national interprofessionnel
ANPE : Agence nationale pour l'emploi
APEC : Association pour l'emploi des cadres
Assédic : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
CAD : Prestation « Atout cadres »
CDD : Contrat à durée déterminée
CDI : Contrat à durée indéterminée
CIVIS : Contrat d'insertion dans la vie sociale
CNAF : Caisse nationale des allocations familiales
CREST : Centre de recherche en économie et statistiques
CRP : Convention de reclassement personnalisé
CTP : Contrat de transition professionnelle
CSP : Contrat de sécurisation professionnelle
CVE : prestation « Cap vers l'entreprise »
DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DPAE : Déclaration préalable à l'embauche
DSN : Déclaration sociale nominative
DUDE : Dossier unique du demandeur d'emploi
DWP : Department for Work and Pensions
LEC : Prestation « Licenciés économiques » (marché 2009)
LIC : Prestation « Licenciés économiques » (marché 2011)
MOV : Prestation « Mobilisation vers l'emploi »

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

OE : Prestation « Objectif emploi »

OPP : Opérateurs privés de placement

PARE : Plan d'aide au retour à l'emploi

PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi

PPAE : Projet personnalisé d'accès à l'emploi

RMI : Revenu minimum d'insertion

RSA : Revenu de solidarité active

SMP : Suivi mensuel personnalisé

SPE : Service public de l'emploi

TPE : Très petites entreprises

TRA : Prestation « Trajectoire vers l'emploi » (marché 2009)

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

TVE : Prestation « Trajectoire vers l'emploi » (marché 2012)

Unédic : Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

Annexes

Annexe n° 1 : saisine de l'Assemblée nationale**ASSEMBLÉE NATIONALE**

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 111

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 13 décembre 2012

KCC AL211512 KJF
31/12/2012

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ainsi que les dates auxquelles il serait souhaitable que les communications de la Cour lui soient transmises afin de lui permettre d'en tenir compte dans les meilleures conditions :

- les avoirs bancaires et les contrats d'assurance-vie en déshérence (fin juin 2013) ;
- l'évolution des missions et de l'organisation des consulats (fin juin 2013) ;
- l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt recherche (fin juillet 2013) ;
- l'évolution des péages autoroutiers et le bilan financier des concessions (fin octobre 2013) ;
- le recours par Pôle Emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs (fin mai 2014).

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

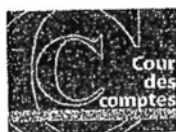
Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

Gilles CARREZ



Annexe n° 2 : réponse du Premier président à la saisine de l'Assemblée nationale

1400836



Le Premier Président

Paris, le 14 FEV. 2014

Monsieur le Président,

En application de l'article 47-2 de la Constitution, de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et de l'article L 132-4 du code des juridictions financières, vous m'avez fait part, par une lettre n° 111 du 13 décembre 2012, de la demande par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale d'une enquête de la Cour sur le *recours par Pôle emploi aux opérateurs privés de placement (OPP) pour l'accompagnement et le placement des chômeurs*.

Par deux courriers en date des 14 janvier 2013 et 27 janvier 2014, je vous ai confirmé la remise du rapport pour la date convenue, soit le 30 mai prochain. Il sera préparé par une équipe de la Cinquième chambre, constituée de Mme Corinne Soussia, conseillère maître et de M Kléber Ahrout, rapporteur extérieur près la Cour.

Dès le 13 février 2013, un entretien de Mme Corinne Soussia avec M. Christophe Casanor, député membre de la commission et rapporteur spécial du budget de la mission Travail et Emploi, et M. Nicolas Dufrene, administrateur, a permis de préciser les attentes de la commission, notamment en ce qui concerne l'appréciation de la capacité de Pôle emploi à faire face aux variations du nombre de chômeurs devant être accompagnés vers le retour à l'emploi.

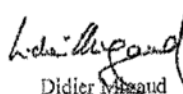
Toutefois, en raison d'un décalage dans le calendrier de leur réalisation, une incertitude est demeurée jusqu'à ces derniers jours sur la possibilité d'inclure dans le rapport de la Cour les plus récents travaux d'évaluation et de prospective menés au sein de Pôle emploi, afin d'apporter des informations qui n'étaient pas encore disponibles lors du dépôt, en juin 2013, du rapport présenté par Mme Iborra en conclusion des travaux de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur Pôle emploi et le service public de l'emploi. Ces travaux étant désormais en voie d'achèvement, je vous confirme que la Cour sera en mesure d'aborder les quatre points suivants dans son rapport :

Monsieur Gilles CARREZ
Président de la Commission des finances
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75007 PARIS

...

- En premier lieu, la Cour rappellera le motif et l'historique du recours à l'accompagnement des demandeurs d'emploi par d'autres organismes que Pôle emploi, dont les OPP. La comparaison avec d'autres pays mettra en évidence l'existence de modes d'organisation différents.
- En deuxième lieu, la Cour analysera les modalités de recours aux OPP, et notamment les difficultés rencontrées dans la passation, l'exécution et le suivi des marchés qui ont pu avoir une incidence sur les résultats obtenus par les opérateurs.
- En troisième lieu, la Cour fera le bilan des évaluations menées en France, depuis les expérimentations initiées par l'Unédic au milieu des années 2000, jusqu'à l'évaluation coûts-bénéfices actuellement en voie de finalisation.
- En quatrième lieu, la Cour examinera la complémentarité de la stratégie de Pôle emploi en matière de recours à des organismes externes avec son offre de services interne, elle-même en cours d'évolution.

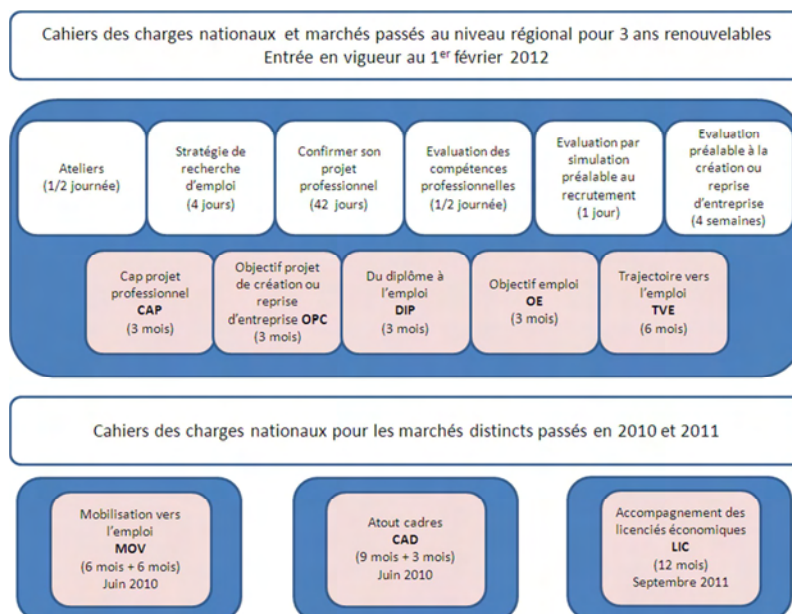
Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier Migaud

Annexe n° 3 : prestations d'accompagnement renforcé actuellement réalisées par des opérateurs privés dans le cadre des marchés de Pôle emploi

Parmi les quatorze prestations confiées à des opérateurs privés par Pôle emploi, huit sont d'une durée au moins égale à trois mois. Parmi celles-ci figure une prestation d'orientation (*Cap projet professionnel*) qui n'entre pas dans l'objet du présent rapport et deux prestations non étudiées en raison de leur faible audience : *Objectif Projet Création Reprise d'Entreprise* (3,8 M€ de dépenses en 2012) et *Jeunes Diplômés* (175 000 € de dépenses en 2012). Les cinq prestations d'accompagnement renforcé comportant un objectif de placement auprès d'un employeur étudiées dans le présent rapport sont identifiées par un fond mauve dans le tableau ci-dessous :

Prestations faisant actuellement l'objet de marchés avec des opérateurs privés



Source : Pôle emploi

Prestation	Objectif	Public concerné	Format	Montants payés en 2012 en euros ⁶
Objectif emploi (OE)	Assurer la mise en œuvre effective et intensive de la recherche d'emploi à partir des emplois ciblés, en s'appuyant sur les outils ou démarches pertinents sur le marché du travail visé	Demandeur d'emploi nécessitant un accompagnement renforcé. Déclinaison en région pour des publics spécifiques	Prestation individuelle non renouvelable d'une durée maximale de 3 mois.	66 805 423 €
Trajectoire vers l'emploi	Placer rapidement dans l'emploi les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail, en les accompagnant de façon intensive dans leurs démarches actives et renforcées de recherche d'emploi	Demandeur d'emploi de longue durée (inscrit en catégorie A depuis au moins 12 mois dans les 18 derniers mois)	Prestation individuelle non renouvelable d'une durée maximale de 6 mois.	22 500 665 €
Mobilisation vers l'emploi (MOV)	Mobiliser vers l'emploi les publics connaissant des difficultés d'ordre social et personnel et les aider à retrouver un emploi à travers un accompagnement qui associe étroitement l'insertion sociale et l'insertion professionnelle	Demandeur d'emploi nécessitant un accompagnement renforcé et connaissant des difficultés d'ordre social et personnel	Prestation individuelle d'une durée maximale de 6 mois renouvelable une fois	26 035 810 €

Atout Cadres (CAD)	Accompagner le demandeur d'emploi cadre vers l'emploi durable en mobilisant une méthodologie spécifique et en mettant en œuvre une stratégie de recherche d'emploi pro-active	Demandeur d'emploi cadre inscrit en catégorie 1 ayant cotisé à une caisse cadre ou justifiant d'une expérience professionnelle dans laquelle il a exercé des responsabilités ou des fonctions d'encadrement	Prestation individuelle non renouvelable d'une durée maximale de 9 mois.	11 719 198 €
Objectif Projet Création Reprise d'Entreprise (OPCRE)	Accompagner individuellement les demandeurs d'emploi à la formalisation puis à l'évaluation du projet de création / reprise d'entreprise.	Tout demandeur d'emploi ayant besoin d'un appui à la conception et à la mise en œuvre d'un projet de création ou reprise d'entreprise	Prestation individuelle d'une durée de 3 mois.	3 805 423 €
Du diplôme à l'emploi (DIP)	Permettre au bénéficiaire de : - préciser son projet d'accès à un emploi durable, qui corresponde à ses compétences, à ses aspirations et de le mettre en œuvre jusqu'à une première étape de réalisation - d'effectuer une période de stage en entreprise	Demandeur d'emploi jeune diplômé (toutes disciplines) titulaire d'un diplôme de niveau III et plus, à la recherche d'un premier emploi et dont le projet professionnel doit être précisé	Prestation individuelle d'une durée de 3 mois.	175 335 €

Annexe n° 4 : les premières expérimentations menées par l'Unédic et l'ANPE entre 2005 et 2008

a) La fin du monopole de l'ANPE

La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a mis fin au monopole de placement détenu par l'ANPE, qui était déjà mis en cause par des dérogations légales (pour certaines professions ou pour la publicité des offres et des demandes d'emploi dans la presse) et surtout par le développement de fait de cabinets d'« outplacement », de conseil en recrutement ou de « chasseurs de tête ». En outre, d'autres organismes à but non lucratif intervenaient déjà dans le placement des demandeurs d'emploi en lien avec l'ANPE (réseaux des missions locales et des Cap emploi, APEC). L'ANPE elle-même faisait déjà appel à la sous-traitance mais seulement pour les achats de formation et de prestations courtes de méthodes (techniques de recherche d'emploi), d'évaluation et d'orientation (bilans de compétences approfondis par exemple).

La loi de programmation pour la cohésion sociale a donné pour la première fois une définition légale à la notion de placement, qui consiste à « *fournir, à titre habituel, des services visant à rapprocher offres et demandes d'emploi, sans que la personne physique ou morale assurant cette activité ne devienne partie aux relations de travail susceptibles d'en découler* ». Elle ouvrait cette activité à l'ensemble des acteurs publics et privés et prévoyait la gratuité de ces services pour les personnes à la recherche d'un emploi.

Désormais, l'ANPE, comme l'Etat, ont la possibilité de confier l'accompagnement et le placement de demandeurs d'emploi à des opérateurs à but lucratif.

La même loi a également autorisé l'Unédic à financer des mesures favorisant la réinsertion professionnelle des allocataires de l'assurance chômage. En réduisant la période d'inscription au chômage, l'Unédic vise la réduction des dépenses d'indemnisation. Cette disposition s'inscrit dans le cadre de la démarche initiée par les partenaires sociaux avec le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE) en 2001.

La loi de programmation pour la cohésion sociale a donc ouvert la possibilité aux entreprises de travail temporaire et aux cabinets de

recrutement de devenir prestataires de l'ANPE et de l'Etat. En ce sens, aux termes de l'article L. 5311-4 du code du travail, les entreprises de travail temporaire et les agences de placement privées « *participent* » désormais au service public de l'emploi.

Dès l'intervention de la loi de cohésion sociale, l'Unédic a engagé une initiative pour expérimenter le recours aux opérateurs privés, initiative qui a trouvé son prolongement en 2007 avec la mise en place d'une expérimentation menée conjointement avec l'ANPE pour mesurer les performances comparées de l'opérateur public et des opérateurs privés dans le reclassement de publics présentant des risques de chômage de longue durée.

b) La première initiative de l'Unédic en 2005

Soucieuse d'accélérer le retour à l'emploi des allocataires en personnalisant les prestations d'accompagnement qui leur sont proposées, l'Unédic a développé un outil de profilage et expérimenté le recours à des opérateurs privés dès que l'ANPE a perdu le monopole du placement des demandeurs d'emploi.

L'outil de « profilage » de l'Unédic

L'outil statistique développé par l'Unédic avait pour but de classer les demandeurs d'emploi en trois catégories selon leur distance à l'emploi. Celle-ci était fondée sur leur probabilité de rester durablement ou non inscrit à l'ANPE (et donc d'épuiser leurs droits à indemnisation), estimée à partir du croisement d'une série de paramètres à disposition des Assédic : âge, sexe, diplômes, niveau de qualification...

Cet outil n'a pas été utilisé pour orienter les demandeurs d'emploi de manière automatique vers les différents dispositifs existants : les conseillers de l'ANPE, informés du classement opéré par le système statistique de l'assurance chômage, ont conservé leur liberté d'appréciation de la situation personnelle de chaque demandeur d'emploi et d'orientation de ceux-ci vers les différents parcours et prestations mis en place par l'ANPE.

Le « profilage », mal accepté par le réseau de l'ANPE, est demeuré un simple outil d'aide à la décision, et a été abandonné avec la fin des expérimentations et la création de Pôle emploi.

Les premières expérimentations lancées par l'Unédic entre février et mai 2005 avec sept Assédic pilotes ont fait appel à quatre prestataires privés pour personnaliser l'accompagnement de demandeurs d'emploi

présentant un risque important de chômage de longue durée. Les prestataires sélectionnés étaient :

- deux structures ayant une expérience dans le reclassement des licenciés économiques (BPI pour Alpes-Provence et Altedia sur la Côte d’Azur, qui ont suivi 1 100 allocataires en situation potentielle de reconversion professionnelle),
- une structure appartenant à un groupe de travail temporaire (ADECCO dans les vallées du Rhône et de la Loire, qui a suivi 2 000 allocataires en chômage récurrent, entrecoupé de courtes périodes d’emploi),
- une entreprise appartenant à un groupe fortement impliqué dans l’accompagnement des demandeurs d’emploi en Australie et au Royaume-Uni (Ingeus en Haute-Normandie et dans le Nord, qui a suivi 6 000 allocataires exposés au risque de chômage de très longue durée).

Un dispositif a également été expérimenté avec l’APEC et l’ANPE (Etap’ Carrière) en Alsace et dans l’Ouest francilien pour suivre 600 cadres de plus de 45 ans.

Les prestataires étaient en partie rémunérés aux résultats (sauf pour Etap’ Carrière).

L’objectif poursuivi était double : réduire à la fois la durée de versement des allocations (et donc le coût de l’indemnisation) et le coût du suivi d’un demandeur d’emploi en accélérant le retour à l’emploi. La prestation comportait également un suivi dans l’emploi pendant une durée de six mois.

L’expérimentation a souligné à la fois la difficulté du ciblage des publics¹⁰⁰ (le taux initial d’adhésion ne dépassait pas un tiers) et la satisfaction¹⁰¹ des demandeurs d’emploi entrés dans le dispositif. Selon

¹⁰⁰Une partie des demandeurs d’emploi invités à entrer dans les dispositifs d’accompagnement renforcé n’étaient en réalité pas disponibles (préparation d’un concours administratif, reprise d’emploi prévue, attente d’entrée en formation, projet de création d’entreprise...).

¹⁰¹ 83 % des demandeurs en cours d’accompagnement et 87 % des demandeurs d’emploi reclassés se disaient satisfaits et considéraient que la prestation d’accompagnement leur avait été utile.

l'Unédic, le taux de reclassement des publics à fort risque de chômage de longue durée aurait atteint 54 % à six mois et le taux de maintien dans l'emploi au bout de six mois 37 % pour les demandeurs d'emploi ayant bénéficié de l'accompagnement renforcé en 2005. 41 % des chômeurs ayant retrouvé un emploi avaient conclu un CDI, 11 % un CDD d'au moins six mois, 46 % un CDD de moins de six mois et 2 % avaient décidé de reprendre ou créer une entreprise. Un calcul macroéconomique avait permis à l'Unédic d'estimer que l'accompagnement renforcé sous-traité aux prestataires privés avait permis d'économiser en moyenne 3 420 € par demandeur d'emploi¹⁰².

Selon l'Unédic, les taux de reclassement observés sur ces populations plus éloignées de l'emploi qui avaient bénéficié de l'accompagnement renforcé étaient proches des taux moyens constatés sur l'ensemble des demandeurs d'emploi suivis par l'ANPE (49 %). Cependant, aucune véritable évaluation n'avait pu être menée sur la première expérimentation.

En novembre 2006, l'ANPE a publié une étude interne pour relativiser les résultats obtenus par les opérateurs privés qui avaient contracté avec l'Unédic : selon elle, les taux de reclassement obtenus par les opérateurs privés dans le cadre de l'expérimentation menée par l'Unédic étaient comparables à ceux obtenus par l'ANPE (directement ou par ses sous-traitants) pour un coût moindre. L'étude de l'ANPE comparait les résultats obtenus par les opérateurs privés sur 3 900 demandeurs d'emploi indemnisés entrés en prestation entre mai et septembre 2005 à ceux obtenus par l'opérateur public sur les demandeurs d'emploi indemnisés ayant bénéficié d'un accompagnement « recherche » sur la même période.

¹⁰² Le calcul consistait à retrancher le coût moyen d'accompagnement par allocataire (3 310 €) de l'économie moyenne d'indemnisation (6 730 €) ; celle-ci était estimée par différence entre la durée réelle d'indemnisation et la durée moyenne potentielle (hors accompagnement). Il ne s'agissait donc pas d'un gain d'efficience par rapport au suivi assuré par les conseillers de l'ANPE, mais de l'économie réalisée par rapport à une absence totale d'accompagnement.

Résultats comparés selon l'étude de l'ANPE

	à 3 mois	à 6 mois	à 9 mois
Taux de sortie des listes :			
- opérateurs privés	22,6 %	40,9 %	55,8 %
- ANPE	22,3 %	42,2 %	55,3 %
Taux d'absence des listes			
- opérateurs privés	20,7 %	33,1 %	43,1 %
- ANPE	21,1 %	34,8 %	43,2 %

Les taux de sortie et d'absence des listes sont mesurés à 3, 6 et 9 mois après l'entrée en prestation.

Le taux de sortie mesure la proportion de demandeurs d'emploi sortis des listes de l'ANPE au moins une fois par rapport au nombre de demandeurs d'emploi entrés en prestations. Le taux d'absence mesure la proportion de demandeurs d'emploi non inscrits sur les listes de l'ANPE à une date donnée par rapport au nombre de demandeurs d'emploi entrés en prestations.

Source : ANPE, « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi », L'essentiel n° 7, novembre 2006

L'ANPE soulignait également la différence de coûts, sans précision sur la méthodologie utilisée : en moyenne, 730 € par demandeur d'emploi accompagné pour l'opérateur public contre 2 300 € pour les opérateurs privés.

Cette étude ne peut cependant tenir lieu d'évaluation comparative, dans la mesure où les cohortes observées ne présentent pas des caractéristiques identiques et où la cohorte ANPE porte sur l'ensemble des demandeurs d'emploi ayant bénéficié de l'accompagnement « recherche » sur le territoire national, l'expérimentation Unédic ne s'étant déroulée que sur le territoire de sept Assédic.

Dans son rapport public annuel 2008¹⁰³, la Cour avait considéré que ces premières expériences menées par l'Unédic étaient « *peu concluantes* » pour plusieurs raisons : une mise en concurrence des prestataires pas toujours formalisée, une rémunération élevée des prestataires comportant une part fixe prépondérante n'incitant guère à un retour durable à l'emploi, une importante difficulté à atteindre les

¹⁰³ Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2008*, Tome 1. L'évolution des structures et des services aux demandeurs d'emploi, p. 209-235. La Documentation française, janvier 2008, 694 p., disponible sur www.ccomptes.fr

volumes prévus et une faible valeur probante des statistiques tirées du suivi mis en œuvre par l'Unédic.

c) Les expérimentations conjointes menées par l'Unédic et l'ANPE en 2007-2008

Au vu des résultats communiqués par les prestataires, le conseil d'administration de l'Unédic a décidé en juillet 2006 d'étendre la démarche, malgré les réticences de l'Etat. Un budget permettant la prise en charge de 60 000 allocataires¹⁰⁴ de l'assurance chômage a été prévu dans un premier temps dans le cadre de la convention du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage. Celle-ci prévoyait dans son article 1^{er} que l'Unédic pouvait « *sur la base d'appels d'offres conformément à la réglementation en vigueur, et en coopération avec l'ANPE, passer des conventions avec des prestataires présents prenant en charge les personnes rencontrant des difficultés particulières de reclassement* ».

La convention tripartite entre l'Etat, l'ANPE et l'Unédic signée en 2006 a prévu que l'Unédic négocie avec l'ANPE les conditions du recours aux opérateurs privés. C'est selon la procédure d'appels d'offres européens qu'ont été sélectionnés en septembre 2006 17 prestataires sur 38 lots pour mettre en œuvre quatre types d'accompagnement¹⁰⁵ sur une durée de deux ans. La majorité des flux a concerné l'accompagnement renforcé d'allocataires en difficulté d'insertion professionnelle, confié à

¹⁰⁴ Il était prévu que 335 000 allocataires (hors parcours de créateurs ou repreneurs d'entreprises) présentant un risque de chômage de longue durée puissent bénéficier d'un parcours dit « *de recherche accompagnée* », dont 77 600 directement par l'ANPE, 62 000 dans le cadre de la cotraitance, 84 700 par des sous-traitants de l'ANPE, 60 000 par des sous-traitants de l'Unédic et 50 800 par des cotraitants ou des sous-traitants spécialisés dans la prise en charge des freins périphériques à l'emploi (d'ordre social ou personnel).

¹⁰⁵ 13 des 38 lots portaient sur une prestation d'accompagnement intensif sur trois mois pour 1 000 allocataires, une prestation d'accompagnement de cadres seniors par l'APEC (1 500 allocataires) et une prestation au bénéfice des créateurs / repreneurs d'entreprises (2 500 allocataires). Sur 2007, environ 2 500 allocataires au total ont pu bénéficier de ces prestations.

10 prestataires¹⁰⁶. Le prix moyen retenu pour cet accompagnement de six mois était de 3 400 €¹⁰⁷ (au lieu de 4 200 €¹⁰⁸ dans la première expérimentation). 37 130 allocataires ont bénéficié de cet accompagnement en 2007 sur le territoire de 15 Assédic.

Afin d'éviter toute suspicion sur les résultats de l'expérimentation, les conditions de l'évaluation ont pu être prises en compte dès le début de l'expérimentation :

D'une part, en amont du premier entretien professionnel entre le demandeur d'emploi et le conseiller de l'ANPE pour élaborer le PPAE, le demandeur d'emploi faisait l'objet, par les services des Assédic, d'une première évaluation du risque de chômage de longue durée grâce à un outil de « profilage ». Les résultats de cette évaluation étaient communiqués au conseiller de l'ANPE qui demeurait libre de son appréciation après entretien avec le demandeur d'emploi.

D'autre part, l'orientation du demandeur d'emploi vers un accompagnement classique, un accompagnement renforcé interne ou un accompagnement renforcé sous-traité était décidée aléatoirement¹⁰⁹ pour permettre une évaluation des résultats non biaisée. Le demandeur d'emploi avait cependant la possibilité de refuser. Le taux d'adhésion à l'accompagnement sous-traité était de 49 % en 2007 (taux qui demeurait faible, mais en progression par rapport à l'expérimentation précédente).

¹⁰⁶ Il s'agit des entreprises suivantes : Altédia (4 lots), Ingéus (4 lots), BPI (3 lots), Adecco (4 lots), Sodie (3 lots), Védior Bis (2 lots), Intra Conseil (1 lot), A4E (1 lot), Eurydice (1 lot), Creyf's intérim (1 lot) et C3 Consultants (1 lot). La sous-traitance par les prestataires retenus n'était pas autorisée par le cahier des charges.

¹⁰⁷ Prix moyen sur les 25 lots de l'appel d'offres relatifs à l'accompagnement renforcé. Les 13 autres lots portaient sur d'autres types d'accompagnement d'une ampleur bien moindre (quelques milliers de demandeurs d'emploi au total).

¹⁰⁸¹⁰⁸ Les résultats n'étant pas atteints à 100 %, le coût moyen pour l'Unédic a été bien inférieur : 2 300 € selon l'étude publiée par l'ANPE en novembre 2006 (contre 690 € pour un accompagnement « recherche » selon l'ANPE, la méthodologie de calcul n'étant pas précisée).

¹⁰⁹ Le tirage au sort des demandeurs d'emploi constituant les cohortes étudié est effectué par un outil de constitution des cohortes.

Afin de maximiser l'impact de l'accompagnement renforcé, l'accent était mis sur une orientation vers l'un des trois types d'accompagnement dans les premiers mois d'inscription à l'ANPE¹¹⁰.

Comme pour les marchés ensuite mis en œuvre à partir de 2008 par l'ANPE, les résultats étaient mesurés en fonction du taux de reclassement en emploi durable, c'est-à-dire sur des contrats à durée indéterminée ou d'une durée au moins égale à six mois. Une part importante de la rémunération était liée aux résultats ; la part variable était plus élevée que lors de l'expérimentation précédente : 30 % de la rémunération étaient versés lors de la prise en charge des demandeurs d'emploi, 35 % lors de la signature d'un contrat de travail et 35 % en cas de maintien dans l'emploi pendant au moins six mois.

À la différence de la première expérimentation lancée en 2005, l'ANPE a créé fin 2006 pour cette deuxième phase une prestation interne spécifique d'accompagnement renforcé des chômeurs éloignés de l'emploi dite *Cap vers l'entreprise (CVE)* pour permettre une évaluation comparée des performances des opérateurs privés et de l'opérateur public. L'accompagnement renforcé n'était en effet pas généralisé à l'ANPE ; les prestations longues d'accompagnement étaient plutôt mises en œuvre par des partenaires dans le cadre de la cotraitance¹¹¹ ou, en interne, au bénéfice des allocataires du RMI, les conseils généraux finançant les ressources affectées par l'ANPE à cet accompagnement.

La prestation CVE, d'une durée de six mois, a été réalisée par des équipes dédiées de conseillers de l'ANPE auxquels ont été confiés des portefeuilles réduits de demandeurs d'emploi (entre 40 et 60 demandeurs d'emploi seulement). Près de 40 000 demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés en ont bénéficié en 2007 dans six régions, tandis que l'Unédic confiait environ 41 000 demandeurs d'emploi indemnisés à onze

¹¹⁰ Pour les publics les plus éloignés de l'emploi, l'accompagnement renforcé devait être proposé dans les premiers mois de chômage dans le cadre des expérimentations. Faute de candidats volontaires en nombre suffisant, l'orientation vers les opérateurs privés s'est faite en moyenne à cinq mois d'inscription à l'ANPE (au lieu de deux mois initialement prévus).

¹¹¹ Jeunes de moins de 26 ans aux missions locales, travailleurs handicapés aux Cap emploi et cadres à l'APEC.

opérateurs privés de placement pour une prestation équivalente sur le territoire de quinze Assédic¹¹².

L'évaluation de l'expérimentation menée sur l'année 2007 et le premier trimestre de l'année 2008 a été conduite sous le pilotage d'une instance commune ANPE-Unédic-DARES, présidée par M. Claude Seibel, inspecteur général honoraire de l'INSEE. Elle a consisté en :

- une analyse de l'impact quantitatif des modalités d'accompagnement expérimentées, confiée à des chercheurs du Centre de recherche en économie et statistique (CREST) et de l'Ecole d'Economie de Paris, à partir d'une enquête téléphonique menée par la DARES auprès d'un échantillon de demandeurs d'emploi entrés dans les dispositifs au deuxième trimestre 2007. Elle a donné lieu à un rapport d'étape en juin 2008 et à un rapport définitif en octobre 2009.¹¹³

L'analyse a conclu à une amélioration plus forte du taux de retour à l'emploi dans le cas de l'accompagnement renforcé interne :

Impact comparé* sur les taux de sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi

Nombre de mois après l'entrée dans le programme	Opérateurs privés	ANPE (CVE)
3 mois	1,6	9,0
6 mois	4,2	9,1
12 mois	5,6	7,3

* en points de pourcentage par rapport aux résultats observés en l'absence d'accompagnement renforcé.

Source : Rapport définitif sur l'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007, octobre 2009

¹¹² Pour l'évaluation de l'expérimentation, seuls ont été retenus dans la cohorte ANPE les demandeurs d'emploi indemnisés puisque le recours aux opérateurs privés financé par l'Unédic n'était prévu que pour les allocataires de l'assurance chômage.

¹¹³ Luc Behaghel, Bruno Crépon, Julien Guitard et Marc Gurgand, *Évaluation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les Opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise*. (rapport intermédiaire, juin 2008, rapport final, octobre 2009 pour l'instance de pilotage de l'évaluation).

Ces résultats ne doivent cependant pas être pris sans précaution, compte tenu des conditions de mise en œuvre des expérimentations. L'accompagnement mis en œuvre par les opérateurs privés est ainsi apparu plus efficace pour les jeunes, les diplômés et les femmes.

- une analyse de l'impact qualitatif des modalités d'accompagnement expérimentées, réalisée par la DARES ;
- la réalisation d'études monographiques portant sur les conditions de mise en œuvre des expérimentations sur huit territoires par les cabinets Amnyos consultants (financement Unédic) et Rom & Associés (financement ANPE).

Les analyses d'impact définitives ont été publiées en septembre 2009, soit plus de 18 mois après la fin de l'expérimentation et alors que l'opérateur public avait déjà lancé deux procédures de marché pour étendre le recours aux opérateurs privés (l'une à effet du 1^{er} mai 2008 et l'autre à effet du 1^{er} septembre 2009).

En effet, la contribution du groupe de travail présidé par Jean-Michel Boulanger, inspecteur général des affaires sociales, à la préparation de la convention tripartite entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, remise aux pouvoirs publics en mai 2008, concluait que « *le recours aux opérateurs privés de placement doit désormais s'inscrire durablement dans le système d'accompagnement personnalisé piloté par le nouvel opérateur* » et estimait que « *le recours aux cotraitants – missions locales, Cap emploi, APEC – [visait] le même objet* ». L'intervention des opérateurs privés était envisagée pour répondre « *à des problématiques de publics particuliers* ».

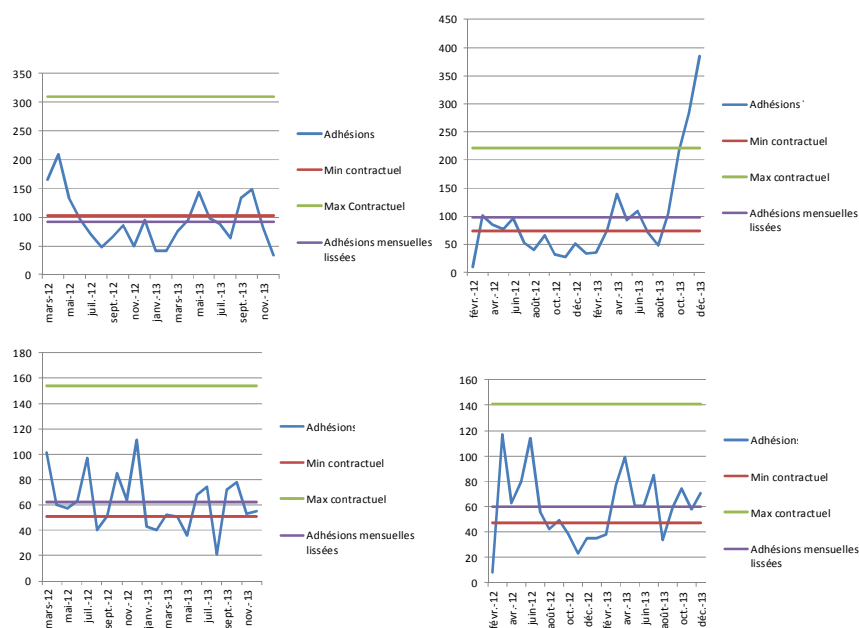
Dans son rapport public annuel 2008, la Cour a estimé que l'Unédic avait en partie tiré les leçons de la première phase en améliorant le dispositif sur plusieurs points, grâce notamment à une procédure formalisée d'appel à la concurrence, une meilleure organisation de la coopération entre les acteurs, une rémunération des prestataires globalement moins coûteuse et plus incitative et une meilleure implication des Assédic. Toutefois, la Cour a noté des dysfonctionnements importants (contestations locales des outils de « profilage » et de sélection aléatoire par des agents de l'ANPE, faible taux d'adhésion des demandeurs d'emploi), accentuant les difficultés de gestion des flux déjà rencontrées lors de la première expérimentation.

La Cour a enfin souligné l'implication de l'ANPE dans le cadre de la réalisation de la prestation *CVE* et de la mise en place d'un nouveau dispositif d'évaluation innovant. Elle a également estimé que le nouveau dispositif mis en place en 2007 représentait un progrès par rapport aux pratiques antérieures.

Annexe n° 5 : variation des flux de demandeurs d'emploi adressés à un opérateur privé en Île-de-France (2012-2013)

Les graphiques suivants illustrent la situation d'un opérateur X pour une prestation d'accompagnement délivrée dans quatre départements d'Île-de-France. Sur l'ensemble de la période allant de février 2012 à décembre 2013, le nombre minimum de demandeurs d'emploi prévu par le contrat conclu avec Pôle emploi est respecté en moyenne sur la région. Toutefois, une analyse plus fine montre que ce résultat cache de fortes disparités entre départements, ainsi que des fluctuations imprévisibles dans le rythme de prescription. La très forte et brutale augmentation du nombre de demandeurs d'emploi orientés vers l'opérateur X sur la fin de l'année 2013 dans le département n° 2 pour tenter de respecter le minimum contractuel excédait ainsi les capacités d'accueil mises en place par l'opérateur compte tenu de ses anticipations de flux.

Flux orientés par Pôle emploi vers l'opérateur X dans quatre départements d'Île-de-France en 2012-2013



Source : Opérateur X

Annexe n° 6 : stratégie des principaux prestataires de Pôle emploi

La plupart des prestataires sont présents à la fois sur les marchés de prestations longues d'accompagnement et sur les marchés de prestations courtes (méthode, évaluation et orientation) :

Stratégies de positionnement des principaux prestataires de Pôle emploi sur les prestations sous-traitées en 2012

Prestataire	Nombre de marchés actifs*	Nombre de prestations	Type de prestations réalisées					Nombre de régions
			méthodes	évaluation	orientation	placement	création d'entreprise	
1	6	4				X		8
2	3	16	X	X	X	X	X	15
3	49	15	X		X	X	X	7
4	78	11		X	X	X	X	18
5	68	13	X		X	X	X	9
6	20	12	X	X	X	X	X	18
7	49	13	X	X	X	X		9
8	14	15	X	X	X	X	X	16
9	26	6		X	X	X		14
10	11	6			X	X		5
11		2				X		1
12		3		X		X		13
13	2	8	X	X		X	X	16
14	13	9			X	X	X	11
15	4	6	X			X		2
16	9	13	X	X	X	X	X	2
17	4	6	X		X	X		3
18	14	12	X		X	X	X	8
19		3			X	X		1
20		6	X		X	X		1
21	6	5				X		2

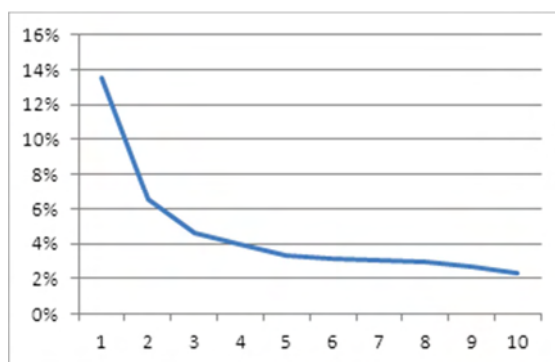
NB : Le nombre de marchés actifs est comptabilisé à octobre 2012. Quatre des prestataires n'ont plus de marchés actifs à cette date, mais figurent dans la liste au titre des prestations qui leur ont payées avant cette date. Cinq opérateurs se sont en effet retirés des marchés (parfois en raison de défaillances économiques graves). Certains ont été rachetés par un autre prestataire. Sont identifiés en gras les 10 plus gros prestataires sur les seules prestations de placement.

Source : Pôle emploi

Plusieurs types de stratégies existent, combinant nombre de prestations différentes et territoire couvert. Le plus gros prestataire a mis en place une stratégie de concentration sur un petit nombre de prestations dans un nombre de régions limité, mais sur un marché actuellement dynamique. D'autres sont présents sur un plus grand nombre de prestations et un plus grand nombre de régions.

Pour les seules prestations de placement, la concentration des parts de marché est un peu plus forte que sur l'ensemble des prestations sous-traitées :

Parts de marché des 10 plus gros sous-traitants de Pôle emploi pour les prestations de placement



Périmètre : prestations de placement (hors prestations spécifiques aux publics éloignés de l'emploi¹¹⁴, jeunes diplômés et créateurs d'entreprise).

Source : Pôle emploi

¹¹⁴ Pour ces publics correspondant à la prestation MOV, les dix plus gros prestataires sont sensiblement différents des 10 plus gros prestataires intervenant sur les autres prestations de placement. Ils sont plus souvent issus du monde de la formation et plutôt implantés localement (sauf pour les deux premiers).

Annexe n° 7: dispositions relatives à la sous-traitance dans les conventions tripartites conclues entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi

Convention tripartite du 2 avril 2009 (extrait) :

3.3.6 Développer le recours aux opérateurs de placement pour des prestations globales

Pôle emploi met en œuvre une politique de sous-traitance dans le cadre des orientations définies ci-dessous. Cette politique a pour objet :

- de faire réaliser des prestations utiles aux demandeurs d'emploi ou aux employeurs et nécessitant des compétences spécialisées dont Pôle emploi ne dispose pas en interne, en particulier en matière d'évaluation des compétences et de formation,
- de faire réaliser des prestations similaires à celles que Pôle emploi réalise directement dans le cadre de son offre de service, afin de majorer ses capacités d'action et de confronter ses méthodes et résultats à ceux d'autres opérateurs. Ces prestations peuvent être ponctuelles ou globales.

Les prestations ponctuelles sont mobilisées par le conseiller personnel désigné par Pôle emploi, dans le cadre du parcours personnalisé du demandeur d'emploi.

Les prestations globales sont des prestations de six mois ou plus visant la prise en charge de demandeurs d'emploi relevant d'un accompagnement renforcé ou de la création d'entreprise, ou la prise en charge des licenciés économiques. Ces prestations sont rémunérées en fonction des résultats en termes de retour à l'emploi. Dans ce cadre, le conseiller du demandeur d'emploi est désigné par le prestataire.

Pôle emploi développera le recours à la sous-traitance globale dans le cadre d'appels d'offre ouverts à l'ensemble des organismes assurant, à titre principal ou secondaire, une activité de placement. Pour ces appels d'offres, une commission des marchés spécifique intégrant des représentants de l'Etat et de l'Unédic sera mise en place.

Ce mode de sous-traitance sera étendu à l'ensemble des régions et le nombre de demandeurs d'emploi orientés vers ces organismes sera porté au minimum à 100 000 en 2011. Pôle emploi mettra en œuvre l'ensemble des moyens nécessaires, sur l'ensemble de son réseau, pour garantir le bon déroulement de son recours aux opérateurs de placement.

Les opérateurs de placement prestataires de Pôle emploi devront s'engager notamment à actualiser au moins tous les trois mois les projets personnalisés d'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi dont l'accompagnement et le placement leur est confié, à signaler à Pôle emploi les manquements aux devoirs définis par l'article L 5412-1 du code du travail, à utiliser pour les liaisons avec Pôle emploi les procédures, supports et outils notamment informatiques mis à leur disposition.

Une évaluation annuelle des prestations assurées par les organismes de placement dans le cadre des marchés passés par Pôle emploi devra permettre :

- d'apprécier les modalités d'orientation des demandeurs d'emploi vers ces organismes ;
- d'évaluer la qualité du service délivré ;
- de comparer entre elles et avec celles du réseau de Pôle emploi les prestations développées par ces organismes et d'évaluer leurs efficacités respectives sur le reclassement des demandeurs d'emploi.

Cette évaluation sera organisée par le comité de suivi de la présente convention.

Convention du 11 janvier 2012 (extrait du point 1.2.2.2) :

Pôle emploi recourt à la sous-traitance pour offrir certaines prestations aux demandeurs d'emploi. Le recours à la sous-traitance s'inscrit dans le cadre des orientations suivantes, qui diffèrent selon le type de prestations :

- en matière d'évaluation des compétences et de formation, Pôle emploi sous-traite les prestations nécessitant des compétences spécialisées dont il ne dispose pas en interne ;
- s'agissant de l'accompagnement, Pôle emploi mobilise les opérateurs de placement pour des prestations longues au profit des publics spécifiques, notamment les demandeurs les plus éloignés de l'emploi et les licenciés économiques ;
- pour des prestations courtes destinées à l'ensemble des demandeurs d'emploi, comme les ateliers collectifs, Pôle emploi pourra en sous-traiter la réalisation en particulier en période de forte charge.

La prescription d'aides et de prestations fera l'objet d'évaluations régulières afin :

- d'apprécier les modalités d'orientation des demandeurs d'emploi vers ces différentes aides ou prestations, qu'elles soient sous-traitées ou réalisées en interne ;
- d'estimer la plus-value des différentes aides et des prestations proposées aux demandeurs d'emploi dans leur parcours vers l'emploi ; cette évaluation peut être entendue aussi bien en termes de résultat direct sur le retour à l'emploi, que de qualité de l'emploi retrouvé, et d'autres effets qualitatifs qui pourront être mis à jour par les travaux d'évaluation ;
- de comparer entre elles et avec celles du réseau Pôle emploi les prestations développées par les organismes sous-traitants et d'évaluer leurs résultats respectifs.

Annexe n° 8 : Work Programme au Royaume-Uni

Figure 2: Participant groups

	Benefit	Participant group	Referral point, from	Attendance
1	Jobseeker's Allowance recipients	Aged 18-24	9 months into their claim	Required
2		Aged 25+	12 months	
3		Those who are seriously disadvantaged in the labour market, including some who have recently received incapacity benefits	3 months	Some required, some voluntary
4	Employment and Support Allowance recipients	Some of those in the Work Related Activity Group	When close to being fit for work	Required
5		All others	At any time	Voluntary
6	Income Support and incapacity benefits recipients	All (England 2011-14 only)	At any time	Voluntary

Figure 3: Financial Incentives per participant, year one, by participant group

	Benefit	Participant group	Maximum payment per participant, £			
			Start	Job outcome	Sustainment	Total
1	Jobseeker's Allowance recipients	Aged 18-24	400	1,200	2,200	£3,800
2		Aged 25+			2,800	£4,400
3		Those who are seriously disadvantaged in the labour market, including some who have recently received incapacity benefits			5,000	£6,600
4 a	Employment and Support Allowance recipients	Those who are required to attend, and Support Group	600	1,200	4,700	£6,500
4 b		Those who are required to attend, and Support Group – and have recently received incapacity benefits	600	3,500	9,600	£13,700
5		All others	400	1,000	2,300	£3,700
6	Income Support and incapacity benefits recipients	All (England only)	400	1,000	2,300	£3,700

Annexe n° 9 : méthodes mises en œuvre par Pôle emploi et les opérateurs privés

Tableau A • L'accompagnement des bénéficiaires de trajectoire emploi selon le type d'opérateurs privés

		En %			
		TRA - OPP reclassement	TRA - OPP intérim	TRA - OPP formation	CVE Pôle emploi
Entretiens individuels	Nombre d'entretiens moyen (par mois)	2,5	3,0	3,6	1,5
	Moins de un entretien	18,2	8,6	9,3	19,4
	Un entretien	17,6	11,8	8,3	38,6
	2 à 3 entretiens	29,1	33,8	19,4	33,5
	4 entretiens ou plus	35,0	45,8	63,0	8,4
Entretiens collectifs		55,3	43,7	47,0	32,7
Redéfinition du projet professionnel		77,2	80,2	81,3	77,7
Ateliers et prestations	Préparation de CV	73,3	60,7	69,2	42,9
	Ciblage des entreprises	56,7	42,7	48,6	26,2
	Analyse du marché	58,9	35,8	42,0	21,8
	Lettre de motivation	70,1	55,3	63,9	34,7
	Préparation aux entretiens	64,3	51,8	55,3	33,8
	Recherche sur internet	59,0	40,5	52,5	25,9
	Aucun de ces ateliers	13,0	18,5	14,4	33,6
Formation		5,8	7,5	8,6	9,3
Offres d'emploi	Part des bénéficiaires ayant reçu des offres	54,8	62,1	64,9	81,3
	Nombre d'offres reçues (par mois)	2,2	2,5	2,6	2,7
Part des bénéficiaires ayant eu au moins un entretien d'embauche après avoir répondu à ces offres d'emploi		41,5	50,8	52,4	58,7
2,5	Significativement différent (à 5%) des deux autres types d'OPP				
3,6	Part la plus élevée parmi les OPP				
	Plus proche de l'accompagnement CVE				
	Très éloigné de l'accompagnement CVE				

Source des deux tableaux : « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », Synthèse.Eval', DARES-Pôle emploi, janvier 2013

Tableau B • L'accompagnement des bénéficiaires d'une CRP ou d'un CTP selon le type d'opérateur privé

		En %			
		OPP reclassement	OPP interim	OPP formation	Pôle emploi
Entretiens individuels au cours des 8 premiers mois (par mois)	Nombre d'entretiens moyen (par mois)	2,8	2,5	2,3	1,5
	Moins de un entretien	8,7	10,1	11,6	21,9
	Un entretien	15,6	17,2	23,7	41,2
	2 à 3 entretiens	27,9	37,6	32,4	23,6
	4 entretiens ou plus	47,8	35,1	32,3	13,2
Ateliers et prestations	Redéfinition du projet professionnel	86,1	84,8	90,2	80,6
	Préparation de CV	75,5	66,0	71,3	43,9
	Ciblage des entreprises	66,1	42,9	54,7	25,2
	Analyse du marché	63,1	37,5	40,1	25,2
	Lettre de motivation	69,0	55,0	64,6	38,4
	Préparation aux entretiens	64,4	51,4	53,5	29,8
	Recherche sur internet	58,5	41,5	48,4	29,9
	Aucun atelier *	12,9	18,3	13,2	38
Formation		43,4	37,4	30,1	43,2
Offres d'emploi au cours des 8 premiers mois	Part des bénéficiaires ayant reçu des offres	49,2	30,0	59,4	63,0
	Nombre d'offres reçues par mois	0,9	1,1	1,0	1,2
	Part des bénéficiaires ayant eu au moins un entretien d'embauche	43,5	41,7	53,9	47,7
Offres d'emploi entre 8 et 12 mois	Part des bénéficiaires ayant reçu des offres	38,7	34,1	46,4	51,1
	Nombre d'offres reçues par mois	2,7	4,2	2,3	4,1
	Part des bénéficiaires ayant eu au moins un entretien d'embauche	43,4	43,1	40,3	43,7

* Parmi les ateliers cités ci-dessus, sauf la redéfinition du projet professionnel.

Source : enquête Pôle emploi-Dares sur l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés et Pôle emploi.

Annexe n° 10 : la nouvelle offre de services interne de Pôle emploi mise en place en 2013

2 - La nouvelle offre de services mise en place dans les agences généralistes de Pôle emploi en 2013

Considérant que « *le suivi mensuel pour tous les demandeurs d'emploi ne permettait pas d'apporter une solution adaptée aux besoins spécifiques de chacun en termes de fréquence et de modalités de contact avec Pôle emploi* »¹¹⁵, Pôle emploi a officiellement abandonné le suivi mensuel personnalisé (SMP) en septembre 2012, avant de déployer sur tout le territoire une nouvelle offre de services aux demandeurs d'emploi durant le premier semestre 2013.

Cette nouvelle offre de services interne consiste à moduler la taille des portefeuilles de demandeurs d'emploi affectés à chaque conseiller en fonction de l'intensité des contacts nécessaire pour répondre aux besoins d'accompagnement diagnostiqués. En effet, la variable clé de l'efficacité de l'accompagnement est le temps qu'un conseiller peut consacrer à un demandeur d'emploi : un accompagnement dit « renforcé » est davantage caractérisé par une plus grande fréquence et une durée plus longue des entretiens que par la mise en œuvre de compétences spécifiques.

Au plus tard au quatrième mois suivant leur inscription à Pôle emploi, les demandeurs d'emploi se voient désigner un conseiller référent, qui le prend en charge dans le cadre d'une des trois nouvelles modalités de suivi¹¹⁶ :

- *L'accompagnement renforcé* pour les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'être fortement accompagnés par leur conseiller référent dans leur trajectoire de retour à l'emploi, notamment à travers des contacts dont le rythme et le contenu répondent aux besoins du demandeur : les

¹¹⁵ Cf. note publiée le 20 septembre 2013 sur le site Internet de Pôle emploi (pole-emploi.org) relatives aux nouvelles modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

¹¹⁶ Idem.

portefeuilles relevant de cette modalité doivent réunir au plus 70 demandeurs d'emploi par conseiller.

- *L'accompagnement guidé* pour les demandeurs d'emploi qui nécessitent d'être appuyés par leur conseiller référent dans la recherche d'emploi, notamment à travers des contacts dont la nature et la fréquence sont personnalisées : les portefeuilles de cette modalité représentent une fourchette indicative de 100 à 150 demandeurs d'emploi par conseiller.
- *Le suivi* pour les demandeurs d'emploi plus proches du marché de l'emploi et dont l'autonomie dans la recherche d'emploi est la plus grande : le conseiller référent s'assure notamment que le demandeur d'emploi reçoit des offres d'emploi et accède à l'ensemble des services disponibles ; les portefeuilles de cette modalité comprennent une fourchette indicative de 200 à 350 demandeurs d'emploi.

Seuls les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A (sans activité) ou B (activité réduite de moins de 78 h heures par mois) sont suivis par un conseiller référent en agence de proximité.

Selon la note publiée par Pôle emploi le 20 septembre 2013 sur les nouvelles modalités de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, sur près de 5,4 millions de demandeurs d'emploi inscrits toutes catégories confondues, au 1^{er} septembre 2013, 4 697 000¹¹⁷ demandeurs d'emploi bénéficiaient d'un conseiller référent à Pôle emploi, dont 2 371 000 bénéficiaient d'un suivi et d'un accompagnement internes par un conseiller de Pôle emploi, qu'ils soient indemnisés ou non.

Les autres se répartissent en trois catégories :

- ceux qui sont considérés comme *non disponibles* pour la recherche d'un emploi ;

Ne sont susceptibles de bénéficier d'un accompagnement que les demandeurs d'emploi inscrits dans les catégories A (absence totale d'activité) et B (activité réduite de moins de 78 heures par mois), c'est-à-dire les plus disponibles pour la recherche active d'un emploi, ainsi que les adhérents au contrat de sécurisation professionnelle

¹¹⁷ Données France métropolitaine, Guyane et Réunion (source : note publiée par Pôle emploi le 20 septembre 2013 relative aux nouvelles modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi).

(inscrits en catégorie D comme stagiaires de la formation professionnelle). Les chômeurs exerçant une activité réduite plus de 78 heures par mois, en formation ou en contrat aidé par exemple, ne sont pas accompagnés.

- ceux qui ont été orientés par un conseiller vers un *accompagnement externe* par un cotraitant ou un sous-traitant, l'orientation pouvant intervenir à tout moment du parcours ;

Dans le cadre de la « cotraitance », c'est la totalité de la mise en œuvre du PPAE qui a été déléguée à des partenaires – missions locales pour les jeunes de moins de 26 ans et Cap emploi pour les personnes en situation de handicap bénéficiant de l'obligation d'emploi.

- ceux qui ont bénéficié d'un entretien d'inscription et de diagnostic, mais sont *en attente d'affectation* auprès d'un conseiller référent (786 000 personnes au 1^{er} septembre 2013). L'affectation doit intervenir avant la réalisation, au plus tard au quatrième mois d'inscription, du premier entretien de suivi obligatoire¹¹⁸.

3 - Les autres modalités d'accompagnement renforcés mises en œuvre par les conseillers de Pôle emploi

D'autres conseillers, affectés à des dispositifs particuliers, sont également susceptibles de mettre également en œuvre un accompagnement renforcé :

- soit au sein de Pôle emploi en agence spécialisée : il s'agit principalement des conseillers chargés de l'accompagnement des licenciés économiques (environ un millier de conseillers), de ceux qui sont affectés à la mise en œuvre de l'accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 relatif aux jeunes décrocheurs (de l'ordre de 300 ETP) et de ceux qui sont chargés de la prestation *CVE* (qui représentaient environ 275 ETP¹¹⁹ en 2010) ;

¹¹⁸ Quelle que soit la modalité de suivi (simple suivi, accompagnement guidé ou accompagnement renforcé), un entretien avec le conseiller référent est obligatoire au quatrième et au neuvième mois.

¹¹⁹ Il n'existe pas de données plus récentes.

- soit au sein d'autres structures auxquelles ils sont affectés : il s'agit notamment des agents actuellement chargés de l'accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA, dans le cadre de conventions qui ont été conclues avec environ la moitié des conseils généraux (450 ETP en novembre 2013)

Par ailleurs, environ 320 ETP sont affectés en mission locale pour faciliter les relations entre les deux institutions et une quarantaine d'ETP sont des conseillers référents pour les PLIE.

Les moyens internes consacrés à l'accompagnement renforcé (soit directement, soit indirectement) sont donc plus importants que les seuls effectifs de conseillers affectés en agence de proximité à la modalité identifiée spécifiquement sous l'intitulé d'« accompagnement renforcé ».

4 - Le projet de création d'une quatrième modalité de suivi

L'actuelle convention tripartite signée entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi ne fixe pas d'orientations d'ensemble sur l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : elle énonce un objectif global de personnalisation de l'offre de services interne de Pôle emploi, sans prendre en compte la dimension externe.

La réflexion de Pôle emploi a cependant dépassé en 2013 le périmètre de la mise en place des trois modalités précitées d'accompagnement des demandeurs d'emploi, puisque l'opérateur souhaite désormais modifier les conditions d'accompagnement des bénéficiaires du RSA dans une perspective d'accompagnement global.

Cette réflexion s'appuie sur plusieurs constats :

- Les bénéficiaires du RSA ne font pas tous l'objet du même traitement de la part de Pôle emploi : seuls bénéficient d'un accompagnement particulier ceux qui sont inscrits auprès d'un conseil général ayant conclu une convention avec Pôle emploi pour le financement de

moyens affectés (le plus souvent au sein des conseils généraux eux-mêmes¹²⁰).

- L’accompagnement renforcé mis en place en 2013 est mal adapté à des demandeurs d’emploi présentant des « freins périphériques à l’emploi » (logement, santé, situation personnelle...) que Pôle emploi, comme l’ANPE auparavant, n’a pas la possibilité de traiter : il n’a pas vocation en effet à prendre en charge l’accompagnement social et n’en a ni les ressources, ni les compétences. Le traitement de ces difficultés requiert donc l’intervention d’autres acteurs.
- Enfin, ces « freins périphériques à l’emploi » ne se rencontrent pas uniquement chez les bénéficiaires du RSA : une approche plus large est nécessaire.

Les réflexions engagées avec l’assemblée des départements de France (ADF) en 2013 ont permis de dégager des orientations pour la prise en charge des publics présentant des difficultés sociales ou des « freins périphériques à l’emploi ». Ces orientations sont les suivantes :

- la constitution d’une base de ressources sociales à disposition du conseiller de Pôle emploi ;
- la mise en place d’une quatrième modalité de suivi par Pôle emploi avec des conseillers affectés qui travailleront en tandem avec des référents sociaux ;
- l’affectation des demandeurs d’emploi à ce nouvel accompagnement global sur le fondement d’un diagnostic partagé entre le conseiller de Pôle emploi et le référent social.

Pour mettre en œuvre ce dispositif, qui a fait l’objet en janvier 2014 d’une première convention entre Pôle emploi et le département du Doubs, Pôle emploi compte sur la mobilisation des ressources aujourd’hui affectées au partenariat avec les conseils régionaux et sur la mobilisation de crédits du Fonds social européen (FSE) pour parvenir, à terme, à une cible d’environ 1 000 conseillers dédiés au dispositif.

¹²⁰ De l’ordre de 470 ETP pour 2013. La moitié des Conseils généraux ont passé une convention avec Pôle emploi. Les autres ont pu le faire avec d’autres opérateurs.

