



Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni

Présentation au conseil d'administration de Pôle Emploi du 11 avril 2011 par

**Véronique Hespel, inspectrice générale des finances,
Pierre-Emmanuel Lecerf, inspecteur des finances,
Emmanuel Monnet, inspecteur des finances.**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Introduction

- ❑ Une lettre de mission du ministre de l'Économie et du Secrétaire d'État à l'emploi de juin 2010 a demandé à l'IGF de réaliser un **benchmark des effectifs des services publics de l'emploi (SPE)** de nos principaux partenaires européens pour éclairer la réflexion sur deux questions principales
 - La « bonne taille » de l'opérateur principal de placement et d'indemnisation du service public de l'emploi
 - La capacité et les modalités d'adaptation de l'opérateur principal aux évolutions du marché du travail.
- ❑ La comparaison réalisée porte principalement sur **trois pays - Allemagne, France et Royaume-Uni** – pour lesquels un recensement précis des effectifs des services publics de l'emploi (SPE) à la mi 2010 a pu être effectué, par une visite de terrain
- ❑ Une enquête menée par le réseau des services économiques et des conseillers sociaux des ambassades à la demande de la mission IGF permet d'apporter des éclairages utiles et complémentaires sur l'organisation et la performance des SPE de **sept autres pays** : Australie, Autriche, Danemark, Espagne, Italie, Pays-Bas, Suède.

Sommaire

- 1. Trois systèmes institutionnels et trois contextes différents**
- 2. Trois enjeux méthodologiques dans la conduite du *benchmark* des effectifs du SPE**
- 3. Résultats du décompte**
- 4. Explication des résultats**
- 5. Enseignements du benchmark**

Trois systèmes institutionnels et trois contextes différents

(1/2)

□ Une organisation du service public de l'emploi plus ou moins intégrée

- En France, malgré le mouvement d'unification lié à la création de Pôle emploi (dont la gestion est tripartite), **le SPE est relativement peu intégré** : coexistence de co-traitants et de sous-traitants, décentralisation de la formation professionnelle et du RSA aux collectivités locales
- En Allemagne, **le SPE est très structuré** autour de de la *Bundesagentur für Arbeit*, dont la gestion est également tripartite et qui intervient sur un large champ de compétences: gestion de la caisse d'assurance chômage, prestations de solidarités actives (en co-gestion avec les communes), insertion professionnelle, formation professionnelle
- Au Royaume-Uni, **le SPE est fortement unifié** au sein de *Jobcentre plus* et de son ministère de rattachement, qui exerce un rôle important de pilotage y compris à l'égard des sous-traitants; le SPE n'exerce pas de mission de formation professionnelle

SPE français	SPE allemand	SPE britannique
Pôle emploi	<i>Bundesagentur für Arbeit</i>	<i>Jobcentre plus</i>
Missions locales, Cap emploi, APEC	Collectivités locales (communes)	Services de l'État compétents
Maisons de l'emploi	Services de l'État compétents	+ sous-traitants
UNEDIC	+ sous-traitants	
Services de l'Etat compétents (DGEFP, DIRRECTE)		
Collectivités locales, CAF		
+ sous-traitants		

Trois systèmes institutionnels et trois contextes différents

(2/2)

- ❑ **Des situations inégales de chômage, plus ou moins impactées par la crise économique récente**
 - En France: niveau de chômage élevé - particulièrement chez les jeunes – et en progression depuis la crise
 - En Allemagne: taux de chômage relativement bas en sortie de crise, mais taux de chômage de longue durée élevé
 - Au Royaume-Uni: taux de chômage inférieur à celui de la France, bien qu'en forte augmentation depuis la crise

- ❑ **Des niveaux d'indemnisation et un poids des dépenses d'indemnisation contrastés**
 - Un régime d'assurance beaucoup moins généreux au Royaume-Uni (au maximum 80€ par semaine) qu'en Allemagne ou en France
 - Une comparaison plus difficile du niveau des minima sociaux versés au titre de l'inactivité entre les pays

Trois enjeux méthodologiques dans la conduite du *benchmark* des effectifs des SPE

1) Définir le périmètre des missions concernées par le recensement des effectifs

1. **Pas de définition homogène** du « service public de l'emploi » (SPE) entre les différents pays



Le périmètre retenu dans le benchmark se concentre sur quatre missions opérationnelles principales

2. **Forte perméabilité** de la sphère emploi et d'autres sphères exclues de la comparaison :

- politiques sociales, en raison de l'activation des minima sociaux
- politiques de la formation professionnelle

3. **Nécessité d'intégrer les effectifs de l'opérateur principal et des autres opérateurs**

Accueil des demandeurs d'emploi	Accompagnement et placement
Indemnisation des demandeurs d'emploi	Services aux employeurs

Effectifs résiduels (État-major, support, personnels non ventilés)

2) Décompter les effectifs du SPE

Degré d'information variable sur les effectifs

- Absence de données précises sur les effectifs des Opérateurs Privés de Placement (OPP) et des collectivités locales
- Fiabilité inégale de la comptabilité analytique (CA)

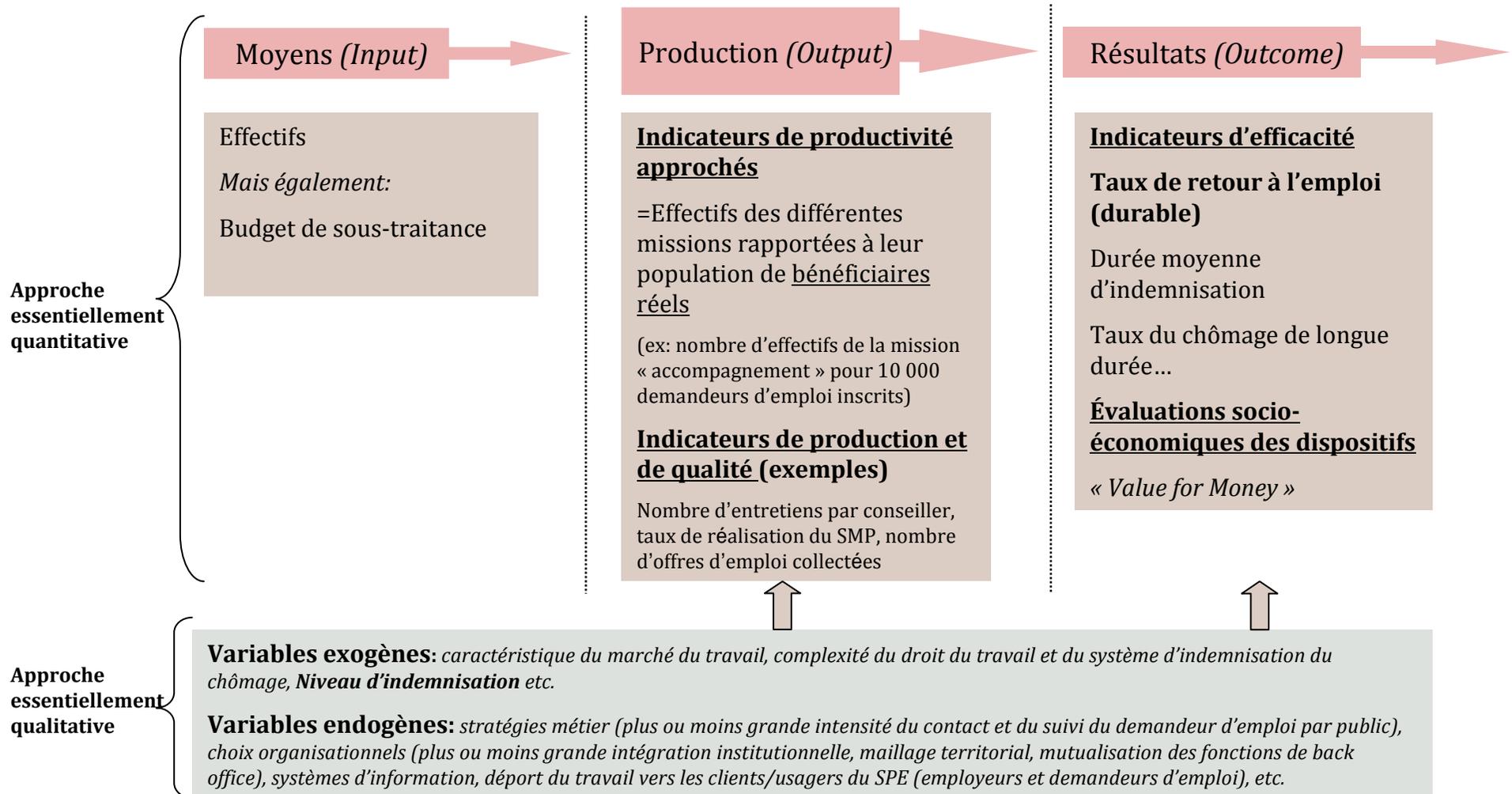


Évaluation du risque en matière d'exhaustivité et de fiabilité des données

- Non prise en compte des effectifs OPP
- Incertitudes de chiffrage chez les « autres » opérateurs (communes, co-traitants)
- Moindre fiabilité et maturité de la comptabilité analytique en France qu'en Allemagne et surtout qu'au Royaume-Uni.

Trois enjeux méthodologiques dans la conduite du *benchmark* des effectifs des SPE

3) Comparer & expliquer



Résultats du décompte (1/5): les principales options retenues dans le décompte de la mission

- ❑ **Le décompte des effectifs totaux des SPE est effectué par addition des effectifs de plusieurs acteurs:**
 - 8 organismes en France
 - 4 en Allemagne
 - 2 au Royaume-Uni
- ❑ **Pour pouvoir comparer entre les pays les effectifs globaux ainsi décomptés, la mission a retenu deux ratios principaux :**
- ➡ **Le premier ratio rapporte les effectifs décomptés au nombre de chômeurs au sens du BIT**
 - **Avantage:** il repose sur une définition internationale harmonisée
 - **Inconvénient:** il ne concerne que les personnes sans emploi
- ➡ **Le deuxième ratio rapporte ces effectifs au nombre de chômeurs au sens des administrations nationales**
 - **Inconvénient:** il repose sur des conventions de décompte hétérogènes
 - **Avantage:** il reflète plus fidèlement la charge de travail potentielle du SPE (car il repose sur les inscriptions effectives des opérateurs principaux) + les statistiques britannique et française intègrent les personnes en sous emploi

Résultats du décompte (2/5) : à l'été 2010, le SPE français apparaît relativement moins doté en effectifs que les SPE allemand et britannique

- ❑ **En valeur absolue** les effectifs du SPE français, tels qu'estimés par la mission dans leur globalité et hors sous traitance (62 056 ETP, dont 46 576 ETP à Pôle emploi*) sont supérieurs à ceux du SPE britannique (53 844 ETP) et inférieurs à ceux du SPE allemand (127 450 ETP)
- ❑ Au même moment **le nombre de chômeurs** s'établissait de la façon suivante dans les trois pays :

Chômeurs (2010 - milliers)	France	Allemagne	Royaume-Uni
au sens du BIT	2 891	3 032	2 438
au sens des administrations nationales	4 132	3 376	1 542

- ❑ **Rapportés au nombre de chômeurs sur la même période et hors sous-traitance**, les effectifs du SPE français sont nettement inférieurs à ceux de l'Allemagne, comparables à ceux du Royaume Uni quand on se réfère aux statistiques du BIT mais inférieurs également quand on se réfère aux statistiques administratives nationales du chômage

Effectifs en ETP pour 10 000	France	Allemagne	Royaume-Uni
pour 10 000 chômeurs au sens du BIT	215	420	221
pour 10 000 chômeurs au sens des administrations nationales	159	377	349

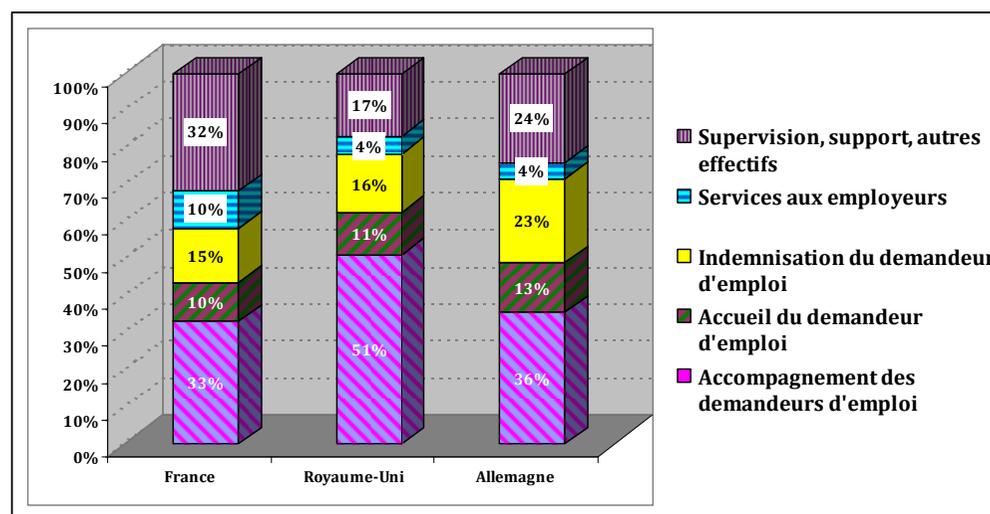
* Effectifs inscrits et payés au 30 juin 2010, selon le SIRH

Résultats du décompte (3/5): rapporté au nombre de bénéficiaires réels des prestations, le SPE français est moins doté pour les missions d'accueil, d'indemnisation et -surtout- d'accompagnement des chômeurs

Missions du SPE		France	Royaume-Uni	Allemagne
<i>Accueil et information du demandeur d'emploi</i>	Effectif brut (ETP)	6 459	6 182	17 112
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants	17	24	27
<i>Indemnisation du demandeur d'emploi</i>	Effectif brut (ETP)	9 068	8 607	28 902
	ETP pour 10 000 bénéficiaires d'allocations	21	59	60
<i>Accompagnement du demandeur d'emploi</i>	Effectif brut (ETP)	20 621	27 515	45 405
	ETP pour 10 000 chômeurs BIT	71	113	150
	<i>ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi au sens des administrations nationales</i>	<i>53</i>	<i>178</i>	<i>134</i>
<i>Services aux employeurs</i>	Effectif brut (ETP)	6 307	2 417	5 410
	ETP pour 10 000 chômeurs BIT	22	10	18
	<i>ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi au sens des administrations nationales</i>	<i>15</i>	<i>16</i>	<i>16</i>
<i>Effectifs résiduels</i>	Effectif brut (ETP)	19 600	9 123	30 622
	ETP pour 10 000 chômeurs BIT	68	37	101
Total	Effectifs bruts (ETP)	62 056	53 844	127 450

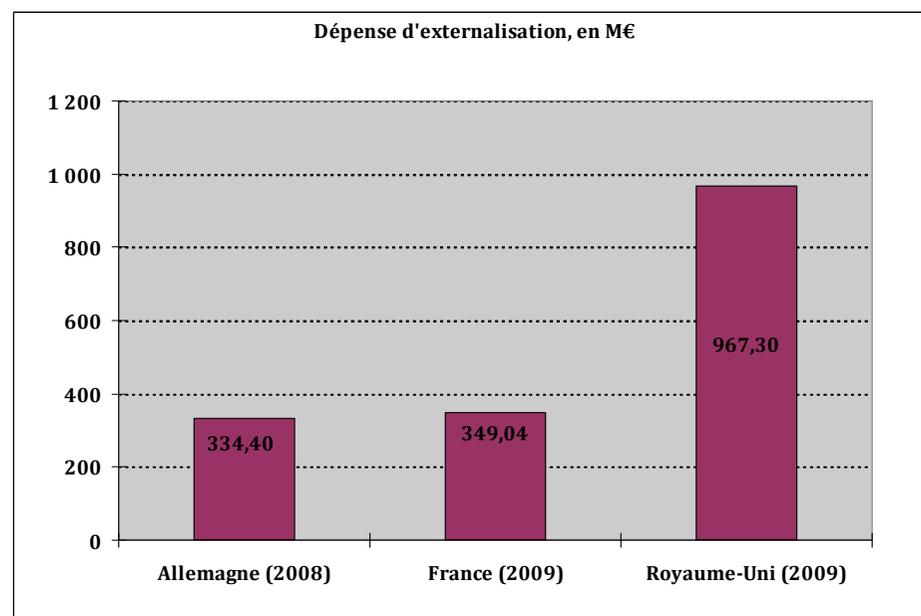
Résultats du décompte (4/5) : la répartition des effectifs par mission fait apparaître des priorités de service différentes selon les pays

- ❑ **Le Royaume-Uni** accorde une priorité beaucoup plus nette que l'Allemagne et la France à l'accompagnement du demandeur d'emploi (51 % des effectifs)
- ❑ **L'Allemagne** affecte une plus forte proportion de ses effectifs aux missions d'accueil et d'indemnisation du demandeur d'emploi (13 % et 23 % des effectifs)
- ❑ **La France** consacre un effort plus important aux relations avec les employeurs (10 % des effectifs) que les deux autres pays (4 %)
- ❑ **La proportion des effectifs résiduels est particulièrement élevée en France (1/3 des effectifs recensés) et en Allemagne (1/4 des effectifs)**
 - En France, ces effectifs correspondent aux tâches de supervision pour 2 100 emplois, aux tâches de support d'opérateurs secondaires pour 5 500 emplois, à des tâches opérationnelles non ventilables pour 3 000 emplois environ et enfin aux effectifs non ventilables de Pôle emploi (estimés à 12 400 emplois dont 8 800 a priori imputables aux fonctions support proprement dites d'après le SIRH)
 - En Allemagne, les effectifs résiduels incluent les agents des services en charge des aides aux employeurs, qui sont relativement nombreux en raison notamment de l'importance du dispositif de chômage à temps partiel



Résultats du décompte (5/5): Le recours à la sous-traitance ne permet pas de compenser les moindres effectifs publics d'accompagnement

- ❑ Le recours aux sous-traitants est généralement lié à une intensification de l'accompagnement de certaines catégories de chômeurs éloignées du marché du travail, même si l'efficacité en matière de retour à l'emploi demeure discutée
- ❑ **La France ne recourt aux sous-traitants que dans des proportions limitées :**
 - en 2009, le budget de sous-traitance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en France (hors co-traitance) est nettement inférieur à celle du Royaume-Uni ;
 - il n'est que très légèrement supérieur à celui consacré par l'Allemagne en 2008 (chiffre 2009 non disponible)



Explication des résultats : missions d'accueil et de services aux employeurs

Sur la mission d'accueil et d'information des demandeurs d'emploi, le système français paraît le plus apte à fournir un service de proximité à moindre coût

- ❑ **Le SPE français paraît le plus productif**, en conciliant un effectif limité et un réseau d'accueil de proximité relativement dense (réseau Pôle emploi + Maisons de l'emploi)
- ❑ Toutefois ce SPE assure **une offre de service moins étendue** que ses homologues, les SPE allemand et britannique assurant un guichet unique aux compétences plus larges en matière d'indemnisation et d'assurance sociale aux actifs
- ❑ Les indicateurs relatifs à la **qualité de cet accueil** sont difficilement comparables d'un pays à l'autre. Il est à noter en particulier qu'au Royaume Uni, un premier entretien de 45 minutes est tenu systématiquement, avant même l'inscription effective du demandeur d'emploi et son insertion dans un parcours d'accompagnement

L'importance relative des effectifs consacrés aux relations avec les employeurs en France pourrait être la conséquence d'une offre de services plus étendue et moins ciblée

- ❑ **Au Royaume-Uni**, ciblage principal sur les employeurs engagés dans des partenariats pour recruter les personnes les plus éloignées du marché du travail
- ❑ **En Allemagne**, concentration sur les 20% d'employeurs représentant 80% des embauches
- ❑ **En France**, un positionnement original du service public comme prestataire de services pour les entreprises, assurés ailleurs par le marché

Explication des résultats : mission d'indemnisation

Les causes de la « productivité apparente » supérieure du SPE français en matière d'indemnisation sont difficiles à cerner

- ❑ **Le résultat est contre intuitif** : le Royaume-Uni présente *a priori* le degré le plus poussé de rationalisation de ces fonctions (développement des procédures de télétraitement, mutualisation des tâches d'indemnisation sur 30 plateformes mutualisées)
- ❑ L'analyse conduite n'a pas permis de déterminer si la supériorité numérique des SPE allemand et britannique peut s'expliquer par :
 - Une **qualité de service** supérieure (délais de règlement)
 - Un **système plus performant de contrôle et de maîtrise des risques** (limitation du taux d'erreur et de fraude dans la liquidation des indemnisations)
 - Ou **d'autres facteurs** : complexité de la réglementation plus grande, incertitudes sur le décompte, organisation des systèmes d'information et intervention des collectivités locales en Allemagne, etc.
- ❑ Cette performance relative du SPE français pourrait être rapidement remise en cause par les **chantiers de modernisation** en cours dans les autres pays
 - **Au Royaume-Uni**, projet de fusion des allocations au sein d'un « crédit universel »
 - **En Allemagne**, refonte des systèmes d'information pour permettre un traitement plus rapide des demandes de minima sociaux.

Explication des résultats : mission d'accompagnement (1/2)

L'offre de services du service public de l'emploi en matière d'accompagnement apparaît à la fois plus éclatée, moins étoffée et moins intensive en France qu'en Allemagne et au Royaume-Uni

- ❑ **Les trois pays couverts par le benchmark présentent des spécificités institutionnelles fortes en matière d'accompagnement du demandeur d'emploi**
 - **En Allemagne, poids important des collectivités locales (communes)** dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi relevant du régime de solidarité chômage
 - **Au Royaume-Uni, rôle important (et croissant) des prestataires externes** : l'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi (parents isolés, chômeurs de longue durée) est largement, voire automatiquement, confié à des sous-traitants, qui peuvent être des organismes à but lucratif ou non lucratif
 - **En France, multiplicité des acteurs en charge de l'accompagnement:**
 - Distinction, qui n'existe pas dans les autres pays, entre les co-traitants (Missions locales, Cap Emploi) et les sous-traitants
 - Implication des départements dans l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA

Explication des résultats : mission d'accompagnement (2/2)

- ❑ **L'offre de services en matière d'accompagnement est également très différente d'un pays à l'autre**
 - **En Allemagne, l'offre de services en matière d'accompagnement couvre un spectre plus large de prestations, en raison d'une forte implication du SPE dans l'orientation professionnelle et la formation professionnelle (dispositifs d'apprentissage)**
 - **Au Royaume-Uni, le suivi du demandeur d'emploi est à la fois beaucoup plus régulier et plus intensif qu'en France**
 - L'intensité du contact avec le demandeur d'emploi s'accroît fortement avec la durée dans le chômage (accélération de la fréquence et augmentation de la durée des entretiens)
 - Le temps consacré aux entretiens avec le demandeur d'emploi dans le cadre d'un parcours standard de 12 mois est évalué à 7 heures et 25 minutes (contre 5 heures et 15 minutes dans le parcours standard de Pôle emploi)
 - **En France, le surcroît d'activité liée à la hausse du chômage s'est traduit par une dégradation de la qualité de l'accompagnement**
 - A Pôle emploi, le suivi mensuel personnalisé n'était réalisé qu'à hauteur de 36 % à partir du quatrième mois de chômage en 2010

Les enseignements du benchmark (1/4)

Le renforcement des moyens dédiés à l'accompagnement du demandeur d'emploi peut renforcer l'efficacité du service public de l'emploi

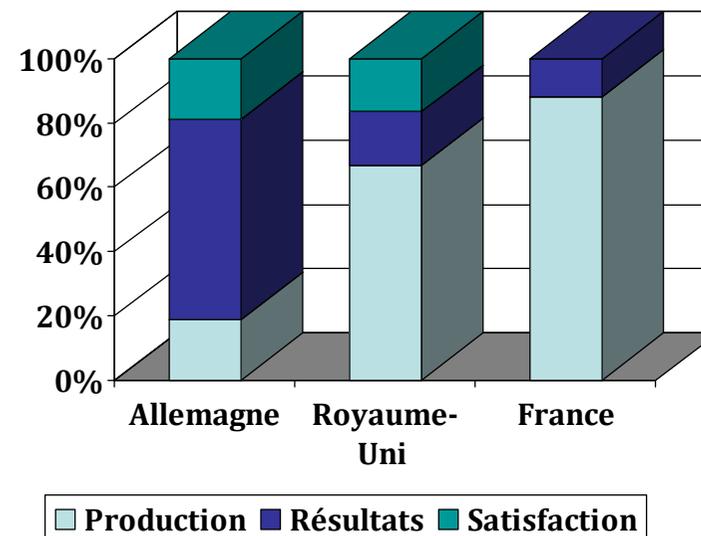
- ❑ Plusieurs évaluations soulignent **l'impact positif d'une intensification de l'accompagnement du demandeur d'emploi sur le taux de retour à l'emploi** : un accroissement bien ciblé des moyens en faveur de l'intermédiation est susceptible de dégager des gains significatifs sur les durées d'indemnisation des demandeurs d'emploi et, par voie de conséquence, sur les dépenses d'indemnisation, avec un impact potentiellement positif sur les finances publiques
- ❑ Sur la base de ce constat, tant en Allemagne qu'au Royaume-Uni, **les opérateurs publics principaux ont densifié les effectifs en charge de l'accompagnement pour accélérer la reprise d'un emploi par les chômeurs**, notamment devant la crise économique
 - +16 000 ETP recrutés par *Jobcentre Plus* à partir de l'automne 2008 (faisant suite à la suppression de 20 000 emplois en cinq ans à la suite de la réorganisation de *Jobcentre Plus* entre 2002 et 2007)
 - Recrutement de 8 000 ETP devant la crise (chômage partiel) et objectif de réduction des portefeuilles des conseillers à 70 demandeurs d'emploi indemnisés à la *Bundesagentur für Arbeit* en Allemagne
- ❑ Les stratégies de réaction de nos partenaires face à la crise n'ont toutefois été rendues possibles qu'à **deux conditions importantes** :
 - une **souplesse incontestable** dans la gestion de leurs ressources humaines et le recours aux CDD
 - un **système de pilotage interne** fortement centré sur un nombre d'objectifs limité et les résultats en matière de retour à l'emploi

Les enseignements du benchmark (2/4)

Une allocation efficace des moyens va de pair avec un véritable pilotage par la performance du SPE

- ❑ **En Allemagne**, un pilotage stratégique très orienté vers les résultats et l'efficacité socio-économique
- ❑ **Au Royaume-Uni**, un pilotage centré sur un nombre limité d'indicateurs d'activité et sur un seul indicateur d'efficacité (le retour à l'emploi)
- ❑ **En France**, le pilotage est encore centré sur l'activité, avec peu d'indicateurs d'efficacité socio-économique suivis au niveau mensuel*

	France	Allemagne	Royaume-Uni
Publicité	Non	Non	Oui
Indicateurs d'activité ou de production	22	3	4
Indicateurs de résultat	3	10	1
Indicateurs de satisfaction	0	3	1



* Le suivi trimestriel, ainsi que les rapports faits au conseil d'administration comportent davantage d'indicateurs de résultats socio-économiques et d'indicateurs de satisfaction

Les enseignements du benchmark (3/4)

Plusieurs pistes peuvent être explorées pour concilier un objectif d'intensification de l'accompagnement et la contrainte budgétaire actuelle

- ❑ **Explorer les voies possibles de redéploiement interne des personnels vers les métiers d'accompagnement**
 - Pour cela, **capitaliser sur gains d'efficience générés par la fusion** des réseaux ANPE et Assédic
 - **Limitier les « barrières à l'entrée »** dans le métier de conseiller, dont les multiples compétences sont difficiles à acquérir pour des personnels en provenance d'autres secteurs
- ❑ **Cibler davantage les services proposés aux « clients » du SPE**
 - **Développer les partenariats** avec les employeurs prêts à former ou embaucher les demandeurs d'emploi les moins autonomes dans leur recherche d'emploi
 - **Alléger le parcours d'accompagnement de certaines catégories de demandeurs d'emploi** pour réallouer davantage de moyens vers les catégories plus distantes du marché du travail
- ❑ **Appuyer la politique de renforcement des effectifs de l'accompagnement sur un dispositif de pilotage par les résultats en matière de retour à l'emploi**
 - **Comme en Allemagne et au Royaume-Uni, une attention particulière et prioritaire pourrait être portée sur l'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi**
 - Les dispositifs d'accompagnement devraient être **systematiquement et régulièrement évalués**

Les enseignements du benchmark (4/4)

Au delà d'une révision du dispositif de pilotage, l'amélioration des performances du service public de l'emploi devrait s'accompagner d'une réflexion sur sa gouvernance, à la lumière des expériences étrangères

- ➔ En conclusion, la mission appelle à une poursuite de la réflexion comparative sur :
- ❑ **La souplesse de gestion dont dispose le SPE pour ajuster ses capacités en fonction de la conjoncture sur le marché du travail**
 - ❑ **L'organisation institutionnelle de l'activation des minima sociaux et notamment du RSA , qui paraît beaucoup plus intégrée en Allemagne et au Royaume-Uni qu'en France**
 - ❑ **L'articulation entre le service public de l'emploi et la formation professionnelle**
 - **Les expériences étrangères, notamment allemande et suédoise (mais également australienne), incitent à réfléchir à une plus forte intégration des dispositifs de formation professionnelle - initiale ou continue - dans les prestations du SPE, notamment à destination des personnes les plus éloignées du marché du travail**
 - ❑ **L'articulation entre opérateur principal, co-traitants et sous-traitants**
 - **La distinction entre co-traitance et sous-traitance** existe uniquement dans le SPE français et peut constituer un facteur de complexité institutionnelle
 - **Une plus grande spécialisation des différents acteurs en fonction des publics pris en charge** pourrait être envisagée comme dans le modèle anglais
 - **Une plus grande mise en concurrence de l'opérateur principal et des prestataires externes d'accompagnement** pourrait être mise en œuvre selon le dispositif allemand, dans lequel le demandeur d'emploi peut demander un « bon de placement » à partir de la 6^{ème} semaine de chômage pour bénéficier d'un accompagnement par le prestataire de son choix