Les dispositifs d'insertion et de réinsertion des demandeurs d'emploi[1]

par Raymond Hara *

Le Premier Ministre, lors de la présentation du Plan pour l'emploi de septembre 1988, a demandé au Commissariat Général du Plan de mener la réflexion nécessaire pour rendre plus cohérents et plus clairs les dispositifs d'intervention sur le marché du travail. A cet effet, un groupe de travail a été constitué. Il s'est attaché à évaluer l'ensemble des mesures d'aide à l'insertion et à la réinsertion des demandeurs d'emploi, à en analyser les incohérences, à examiner les rôles joués par les différents opérateurs intervenant sur le marché du travail et à formuler des propositions de nature à accroître l'efficacité du service public de l'emploi.

Les causes fondamentales des difficultés d'insertion ou de réinsertion des demandeurs d'emploi

Ces causes se situent en amont du dispositif d'aide aux demandeurs d'emploi. Elles sont principalement liées à l'évolution du marché du travail et à certains comportements des agents économiques.

Les difficultés d'insertion liées à l'évolution du marché du travail

La première de ces causes est, à l'évidence, l'existence d'un chômage massif et durable, même si l'objectif de le stabiliser, voire de le réduire n'est plus hors de portée. Il s'accompagne d'une « sélectivité » accrue du marché du travail, qui s'est exercée à l'encontre de certaines catégories, notamment des jeunes et des chômeurs de longue durée, mais également à l'égard de tous ceux qui ont une faible qualification. Cette sélectivité est aggravée par le ralentissement des flux d'embauche. Par exemple, la part des jeunes dans les embauches, a diminué de 14 % en 1977 à 8 % en 1987, hors stages, alors même qu'il n'y avait plus que 2,5 millions de salariés recrutés en 1985 contre 4 millions en 1973.

L'analyse du chômage permet de dégager plusieurs types de chômage, correspondant à différents motifs d'entrée, à différentes durées et à une récurrence plus ou moins marquée du chômage : chômage d'insertion pour les jeunes, chômage répétitif pour ceux qui ont de multiples passages par l'emploi précaire (jeunes, femmes ayant repris une activité), chômage de reconversion (pour les salariés licenciés), chômage d'exclusion (pour les demandeurs d'emploi qui cumulent des handicaps). Ces différentes sortes de chômage touchent des populations différenciées souvent définies à partir de critères d'âge ou d'ancienneté de chômage. Ainsi par exemple, les deux tiers des chômeurs âgés de plus de 50 ans ont une ancienneté de chômage supérieure à un an.

Il faut cependant souligner que la population active des jeunes de moins de 25 ans a eu tendance à diminuer fortement ces dernières années : de 4,9 millions fin 1973 à 4 millions fin 1987. Ainsi, bien que l'arrivée de jeunes sur le marché du travail, en nombre supérieur aux départs, se traduise par un accroissement de la population active de l'ordre de 1,5 million de jeunes, la pression démographique s'exercera pour l'essentiel sur les actifs d'âge moyen, et plus particulièrement de 40 à 50 ans. C'est une des raisons de fond qui incite, pour les prochaines années, à ne pas s'intéresser exclusivement aux populations de moins de 25 ans ou aux chômeurs de longue durée, bien que leur importance relative soit considérable, mais à l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Des comportements des agents économiques qui renforcent les difficultés d'insertion

Certains comportements des agents économiques favorisent aussi la sélectivité du marché du travail. Ils concernent les employeurs, les demandeurs d'emploi et les pouvoirs publics.

Pour les employeurs, il s'agit d'abord des pratiques d'embauche : la préférence accrue pour les formes d'emploi précaire, la tendance à rechercher des salariés surqualifiés pour des emplois qui n'ont pas évolué, l'élimination de candidats à l'embauche en fonction de leur durée de chômage renforcent les difficultés d'insertion des demandeurs d'emploi.

Deux aspects plus généraux s'y ajoutent : l'abandon de la préoccupation d'insertion et de formation des jeunes dans l'entreprise, jusqu'à ces dernières années ; et la réduction des possibilités d'emploi dans les secteurs d'activité où traditionnellement ils trouvaient des débouchés.

Le type de gestion de la main-d'œuvre a également des conséquences importantes. Fondamentalement, deux pôles se dégagent : les firmes attachées à privilégier la mobilité interne, alliée à une politique de formation continue et de gestion prévisionnelle de l'emploi, offrent actuellement peu de possibilités d'insertion aux demandeurs d'emploi, surtout à ceux qui sont en difficulté. A l'opposé, des firmes tentent de tirer parti de la flexibilité du marché du travail, et connaissent de forts mouvements de main-d'œuvre, susceptibles de fournir des opportunités d'insertion pour les demandeurs d'emploi, mais débouchant généralement sur des emplois précaires. Ces emplois se trouvent dans les secteurs d'activité traditionnellement « entonnoirs » de

(1) Synthèse du rapport du groupe d'évaluation de la Commission « relations sociales et emploi » du X[e] Plan.

(*) Chargé de mission au Commissariat Général du Plan et Président de ce groupe d'évaluation.

l'insertion pour les jeunes, plutôt dans des PME et demandent un faible niveau de qualification.

Il reste à cerner de façon systématique, selon les mesures, les types d'entreprises qui sont les principaux bénéficiaires de chaque dispositif.

La population des demandeurs d'emploi est très hétérogène. Si le premier facteur discriminant est l'âge (le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans, soit 23 %, bien qu'ayant relativement baissé, est encore trois fois plus important que celui des plus de 25 ans en 1986), le second facteur est la qualification : le taux de chômage des ouvriers non qualifiés est de 14,6 % en 1988, soit cinq fois plus élevé que celui des cadres (2,8 %) et a été multiplié par 7 en vingt ans, contre 4,5 pour le second.

Le diplôme, ou plus généralement la qualification, apparaît donc comme un rempart contre le chômage, plus efficace encore aujourd'hui que dans le passé. De ce point de vue, une première priorité consiste à réduire le nombre (100 000) de ceux qui sortent du système éducatif sans diplôme ni qualification.

Encore faut-il faire en sorte que le demandeur d'emploi en difficulté, qui cumule souvent plusieurs handicaps, soit également demandeur de formation ou de qualification.

Un important dispositif d'aide à l'insertion, parfois difficile d'accès

Du point de vue des pouvoirs publics, outre l'amélioration du fonctionnement du système éducatif et l'action possible pour améliorer la vie quotidienne des demandeurs d'emploi, un dispositif important d'aide à l'insertion ou à la réinsertion a été mis en place.

Certains aspects de ce dispositif sont cependant défavorables aux demandeurs d'emploi les plus en difficulté. Il en est ainsi par exemple de la complexité et de l'instabilité du dispositif, qui engendre sa méconnaissance et son utilisation partielle, les mesures nouvelles « cannibalisant » les mesures anciennes. En effet, le niveau culturel du demandeur d'emploi, sa capacité à se situer par rapport à des mesures et des organismes multiples sont souvent déterminants pour accéder aux mesures adaptées à son cas particulier. Moins le dispositif est clair, plus le niveau culturel nécessaire sera élevé, ou plus le demandeur d'emploi sera dépendant de celui qui le conseille.

Les pouvoirs publics, à travers le dispositif d'aide, poursuivent des finalités différentes : pour l'essentiel, une réduction du volume du chômage et une action visant à modifier les structures de l'emploi et du chômage en faveur des catégories défavorisées. La première relève d'une logique quantitative et d'actions de masse ; la seconde relève davantage de la lutte contre les inégalités sociales, et a un caractère qualitatif plus marqué.

Mais les objectifs d'ensemble et les contraintes budgétaires ont conduit à privilégier la première de ces finalités. Le dispositif d'évaluation, en privilégiant l'efficacité en termes de coût du chômeur évité et de taux de placement, incite les opérateurs à aller dans le même sens, parfois au détriment des demandeurs d'emploi cumulant plusieurs handicaps. Cela rejoint la question « de bons sens » souvent posée : « pourquoi engager des opérations lourdes s'il existe des demandeurs d'emploi beaucoup plus proches des normes d'employabilité des entreprises ? ». Ainsi il peut exister, à l'entrée même du dispositif, une tendance à sélectionner les demandeurs d'emploi qui renforce la sélectivité du marché du travail et va à l'encontre des objectifs de réduction des inégalités sociales.

Les dispositifs d'insertion

Un effort financier et des flux de bénéficiaires croissants

35 milliards de Francs contre 8,5 milliards en 1980 ont été consacrés en 1987 à l'insertion et à la réinsertion des demandeurs d'emploi (auxquels s'ajoutent 10 milliards de coût de la protection sociale). La part des mesures jeunes, soit 20 milliards, est dans ce total de 57 %, en constante augmentation. La part des mesures « chômeurs de longue durée » est beaucoup plus modeste : 10,5 %. Bien qu'ayant fortement augmenté, sa progression est moindre que celle du nombre de chômeurs de longue durée. La dépense moyenne par chômeur de longue durée a donc diminué ces dernières années. Les dépenses destinées aux « autres » demandeurs d'emploi (qui ne sont a priori ni jeunes, ni CLD) restées à peu près constantes, en francs courants, voient leur part relative diminuer (jusqu'à un tiers environ).

Depuis 1985, les dépenses de fonctionnement sont supérieures aux rémunérations servies ; enfin, la part de l'État dans le financement de l'ensemble des dépenses d'insertion a tendance à augmenter et atteint 87 %.

Le changement d'échelle des actions « jeunes » peut être illustré par le *flux annuel moyen d'entrée dans les mesures jeunes* hors exonérations de cotisations sociales (qui n'existaient pas de 1982 à 1985) : 200 000 de juillet 1977 à juin 1982, 500 000 de juillet 1982 à juin 1986 et 1 000 000 de juillet 1986 à juin 1988.

Le flux annuel d'entrée dans des actions « chômeur de longue durée » connaît aussi une progression spectaculaire : de moins de 20 000 en 1983, il passe à 100 000 en 1985 et 1986, à 200 000 en 1987 et à 335 000 en 1988. Pour l'essentiel, ces actions concernent des stages de formation. Il faut noter qu'une part importante (environ 17 %) des actions CLD concernent des jeunes, ainsi qu'une partie des mesures destinées à tous les demandeurs d'emploi (52 % des bénéficiaires des stages de mise à niveau ont moins de 25 ans). Ainsi, même si une partie des actions jeunes est aussi destinée aux chômeurs de longue durée âgés de plus de 25 ans (dans la limite de 10 %), les actions dont bénéficient les jeunes sont plutôt sous-estimées si l'on se limite aux mesures « jeunes ».

Les actions destinées aux demandeurs d'emploi qui ne sont ni demandeurs d'emploi de longue durée, ni jeunes de moins de 25 ans concernent essentiellement les stages de mise à niveau, les conventions de conversion pour les licenciés économiques, les Allocations de Formation Reclassement et les actions de formation conventionnées par les régions, le Fonds de la Formation Professionnelle, le FNE, l'AFPA (environ 250 000 actions au total).

Les principales critiques des dispositifs

Cependant on peut noter :

— la place excessive prise par la notion de population cible, qui de-

vient de plus en plus étroite au fur et à mesure que les mesures sont de plus en plus raffinées pour répondre à des besoins multiples : c'est là une des causes importantes de la multiplication des mesures ;

— les effets pervers du taux de placement dans l'emploi érigé en critère de jugement principal. Ce taux est souvent abusivement sollicité pour évaluer des mesures alors qu'il ne reflète souvent que la structure par qualification des bénéficiaires. De plus, il induit un comportement des opérateurs contraire au but recherché ; ceux-ci, en recherchant un meilleur taux de placement, sont conduits à « sélectionner » les stagiaires, ce qui ne peut que nuire aux plus défavorisés.

L'évaluation des résultats d'ensemble

Depuis 1980, des progrès considérables ont été réalisés dans l'évaluation des programmes d'aide à l'insertion ou à la réinsertion. L'évaluation interne à l'administration, basée sur un suivi statistique beaucoup plus développé qu'auparavant, s'est étendue et s'est renforcée. La diffusion de ces travaux s'est aussi considérablement élargie. Elle s'est accompagnée, à l'initiative de l'administration, de travaux d'évaluation externe, notamment d'enquêtes qualitatives menées par des centres d'études ou de recherche. Ces derniers travaux restent cependant ponctuels : les enquêtes ne sont pas reconduites régulièrement, et il n'existe pas d'évaluation d'ensemble externe.

Le groupe d'évaluation s'est efforcé de synthétiser les matériaux existants, et a tenté une évaluation des résultats d'ensemble en appréciant l'impact des dispositifs au regard des trois critères d'évaluation les plus couramment utilisés, et en mesurant l'impact économique et financier global des dispositifs.

Les limites des travaux d'évaluation sont par ailleurs soulignées.

Les trois critères les plus utilisés sont :

La conformité des publics bénéficiaires aux objectifs visés

Dans la logique des « populations cibles », et à partir des critères basés sur les données recueillies dans les dossiers administratifs, pour l'essentiel, les objectifs sont atteints : la grande majorité des bénéficiaires des dispositifs jeunes ont un niveau de formation relativement bas (VI et V bis), même si cela est plus vrai pour les jeunes hommes que pour les jeunes femmes.

En revanche, les bénéficiaires des formules qui se rapprochent davantage de l'emploi classique sont surtout des hommes et des jeunes ayant un meilleur niveau de formation.

Cependant, les données disponibles ne permettent pas d'apprécier l'adéquation du contenu des programmes aux objectifs fixés ; les besoins du public, le contenu des actions de formation et leur mode de validation, notamment ne sont pas (encore ?) des axes d'évaluation ; il apparaît nécessaire d'introduire cette dimension plus qualitative à l'avenir.

Les taux d'insertion dans l'emploi

L'insertion professionnelle est l'objectif majeur des dispositifs.

D'après les enquêtes, cette insertion est d'autant plus élevée que la proximité de l'emploi et de l'entreprise est forte : 50 à 70 % des bénéficiaires de mesures « en entreprise » occupent un emploi à leur sortie de stage. Cette proportion tombe à 35 % pour les TUC. Il s'agit là de chiffres correspondant à une mesure « instantanée », en général six mois après la sortie de la mesure. Les stages classiques de formation, réalisés totalement ou majoritairement en centre de formation, débouchent moins fréquemment sur l'emploi : de 30 à 40 % des stagiaires occupent un emploi six mois après la fin du stage.

Mais ces dispositifs ne parviennent pas à contrecarrer réellement la sélection s'opérant sur le marché du travail. La probabilité d'occuper un emploi six mois après la fin d'une mesure reste d'autant plus grande que l'intéressé est jeune, d'un bon niveau de formation initiale et que son ancienneté de chômage est faible.

C'est pourquoi on ne peut passer de la comparaison des taux d'insertion dans l'emploi, mesure par mesure, à des conclusions sur la « qualité » des mesures ; il faut en effet tenir compte de la structure des publics concernés (on ne peut espérer un même taux d'insertion pour des chômeurs de longue durée sans qualification et pour des jeunes dont la formation initiale est de niveau IV par exemple) et du volume même des actions d'insertion. L'accroissement massif de celles-ci, outre les effets de concurrence entre elles, ne peut conduire qu'à une baisse de leur efficacité relative du point de vue de l'insertion dans un contexte d'emplois rationnés, ces mesures n'influant qu'à la marge en général sur le volume de l'emploi total.

Il reste que le dispositif d'évaluation, pour permettre des conclusions plus tranchées devrait prendre en compte les populations de référence, ne passant pas par les mesures d'insertion, et devrait intégrer le suivi d'une même population sur une période de moyen terme (deux ans au moins, par exemple), seul moyen de comparer efficacement les parcours d'insertion avec ou sans mesures, et le cas échéant avec des enchaînements de mesures. Une telle enquête est actuellement menée par le CEREQ auprès d'un panel de jeunes et lancée par l'ANPE auprès d'un panel de chômeurs de longue durée.

Enfin, l'utilisation abusive de ce critère comme critère de qualité des mesures conduit naturellement les opérateurs et les organismes de formation à rechercher à améliorer le taux de placement, non pas tant en améliorant la qualité des formations, sur lesquelles ils disposent de très peu d'éléments, mais en « tirant vers le haut » le recrutement des demandeurs d'emploi. Il en résulte une sélection à l'entrée des mesures qui renforce encore la sélectivité du marché du travail : une augmentation de l'« efficacité » vue sous un seul angle conduit ainsi à nier l'un des objectifs essentiels du dispositif : la lutte contre l'exclusion et la marginalisation, dans un souci de cohésion sociale.

Les effets sur l'emploi et le chômage

Les effets sur le volume du chômage sont évalués en termes de nombre de chômeurs évités ; cette notion, apparue à la Direction de la Prévision en 1981-1982, débouche aussi sur celle du coût du chômeur évité. On notera que l'impact sur le chômage des stages de formation, notamment ceux destinés aux chômeurs de longue durée, est plus important que celui des aides à l'embauche.

L'évaluation du nombre de chômeurs évités tient compte de nombreux facteurs, dont l'appel sur le marché du travail que peut susciter la mesure elle-même, l'anticipation des embauches et la substitution entre catégories d'actifs.

Cette notion est particulièrement utile en ce qui concerne l'évolution du volume du chômage, mais ne fournit pas d'indication bien entendu sur sa structure : ainsi parfois la substitution entre catégories de la population active est l'un des objectifs des mesures, compte tenu d'une situation de l'emploi supposée à peu près stable ; parfois, cette substitution est un effet pervers.

Ces effets de substitution sont d'autant plus marqués que les mesures concernent les entreprises du secteur marchand (plus particulièrement le tertiaire), et l'emploi classique.

Un essai d'évaluation globale des effets de la politique de l'emploi (de 1982 à 1988)

La Direction de la Prévision a tenté une évaluation globale des effets de la politique de l'emploi, donc sur un champ plus large que celui des seuls dispositifs destinés aux demandeurs d'emploi. Cette évaluation globale a un caractère exploratoire. Trois points sont à souligner : cette tentative repose sur l'hypothèse qu'une situation de référence, hors politique de l'emploi, peut être déterminée économétriquement ; elle utilise des taux de substitution (entre salariés bénéficiant d'une mesure et les autres salariés) par mesure établis à dire d'experts ; enfin les interactions de la dynamique macroéconomique (effets du second ordre) ne sont pas prises en compte. Ces réserves faites, elle fournit un nouveau cadre d'ensemble qui devrait permettre de progresser.

L'impact statistique de la politique de l'emploi, c'est-à-dire d'abord les effets des mesures sur le chômage varient de – 27 000 à 303 000 (en 1985), pour une moyenne de 160 000 chômeurs évités par an sur la période. Ces effets se décomposent en effets sur l'emploi et effets sur les ressources en main-d'œuvre. Les effets sur l'emploi varient de quelques milliers à quelques dizaines de milliers, sauf en 1985 : + 213 000 emplois du fait des TUC ; la moyenne annuelle sur la période est de + 50 000. Les effets sur les ressources en main-d'œuvre sont plus importants et varient de – 40 000 à – 250 000 (avec notamment les préretraites), pour une moyenne annuelle de – 115 000 environ.

Le coût du chômeur évité

L'examen des coûts unitaires indique d'une part que les mesures d'exonération des cotisations sociales s'avèrent extrêmement coûteuses compte tenu de leur impact estimé sur l'évolution du chômage d'autant qu'elles n'infléchissent pas durablement les décisions d'embauche, et d'autre part que les mesures visant le retrait d'activité apparaissent, compte tenu des taux de substitution choisis, d'un meilleur rapport coût-avantage ; mais elles engagent les finances publiques sur des périodes plus longues que des stages, par exemple.

Les transferts financiers

Pour l'essentiel, en 1988 le coût pour les finances publiques (35 Md de F) va aux entreprises sous forme de réduction de la masse salariale (– 27 Md de F ; et de 80 à 90 % du total selon les années) et à la Formation Professionnelle (6 Md de F) ; enfin le revenu des ménages augmente pour sa part de 2 Md de F. On notera qu'en 1987, la réduction de la masse salariale due aux formations en alternance est estimée à 12,3 milliards de francs ; l'abaissement du coût salarial peut être estimé, pour les dispositifs jeunes, à environ 40 %.

La mise en œuvre du dispositif

A partir des six missions effectuées dans les régions et départements, le groupe d'évaluation a noté l'absence d'une autorité centrale au niveau régional en matière de politique de l'emploi (le préfet suivant surtout la réalisation des objectifs quantitatifs). Par ailleurs, les missions des différents organismes sont instables et sont source de confusion, la transmission de l'information est peu satisfaisante, enfin les interventions apparaissent trop souvent enchevêtrées et dispersées à la fois.

La clarification des missions débouchant sur une coopération interinstitutionnelle plus efficace apparaît nécessaire.

Une participation accrue d'autres partenaires à la politique de l'emploi

De nouveaux partenaires se sont associés à la politique de l'emploi pour les pouvoirs publics. Alors qu'au début de la mise en œuvre d'une « politique de l'emploi », il y a une quinzaine d'années, l'État agissait seul, aujourd'hui, en effet, les partenaires sont plus nombreux :

— les partenaires sociaux : les dispositifs conventionnels, avec un financement total ou partiel par l'État sont plus nombreux (formations en alternance, participation du régime d'assurance chômage au financement des conventions de conversion, des Allocations Formation Reclassement et des politiques de réinsertion : PIL, activités réduites) ;

— des collectivités territoriales : dans le domaine de la formation (régions) et dans le domaine de l'insertion ou de la réinsertion : le rôle des collectivités locales est important dans la mise en place des TUC, des PIL, des PLIF ;

— les entreprises, dont on a progressivement reconnu la compétence en matière de formation et d'insertion : formation en alternance pour les jeunes (SIVP, CQ, CA) et pour les adultes (SRA, CRA) ;

— enfin les associations, qui peuvent être innovantes dans l'aide à l'insertion et qui peuvent contribuer à accroître le volume d'activité offert.

Conclusions et orientations

En contribuant à enrayer les processus d'exclusion et de marginalisation, et en diminuant le chômage, le dispositif d'aide à l'insertion et à la réinsertion des demandeurs d'emploi participe à la cohésion sociale, objectif fondamental de l'action du gouvernement.

De ce point de vue, remettre en cause son existence, dans les prochaines années, apparaît illusoire et dangereux. De même, l'importance du nombre de personnes concernées, l'urgence des situations auxquelles ce dispositif tente de faire face et sa complexité actuelle, largement liée à la manière dont il s'est constitué au fil des années, ne permettent pas d'envisager une suppression brutale de tout l'ensemble, suivie d'une reconstruc-

tion complète plus rationnelle : les transformations en profondeur demanderont du temps et devront se faire de façon progressive, en y associant dans la mesure du possible, les opérateurs concernés.

L'analyse du dispositif montre par ailleurs qu'il faut abandonner l'espoir de trouver des mesures miracles qui auraient tous les avantages des précédentes sans en avoir les inconvénients. En revanche, il est nécessaire de tirer tous les enseignements possibles des expériences passées et présentes.

Enfin, l'action des pouvoirs publics ou plus largement celle des agents économiques ne saurait cependant se limiter à la mise en œuvre de ce dispositif. Elle devra également s'exercer en amont des problèmes d'insertion que peuvent rencontrer les demandeurs d'emploi, notamment dans le domaine de l'éducation et de la formation.

Recommandations

La première critique majeure contre le dispositif est son manque de lisibilité. Les causes en sont multiples, et il faut agir simultanément sur les principales causes pour engager un véritable processus de simplification.

Réduire l'instabilité du dispositif

L'instabilité est source d'inefficacité, et affecte les usagers, entreprises et demandeurs d'emploi, mais également les opérateurs. Elle est due d'abord aux mesures nouvelles, qui visent à la fois des effets d'annonce et à enrayer la progression du chômage, l'« effet de cliquet » incitant toujours à faire davantage pour avoir un effet additionnel sur le chômage (2). Il faut bien entendu réduire l'instabilité du dispositif, mais il ne peut s'agir uniquement de mesures « techniques », comme limiter a priori le nombre de mesures nouvelles, ou maintenir constant le nombre global de mesures ou encore limiter le nombre de modifications.

Un nouvel équilibre sera à trouver entre les exigences du quantitatif (réduire le volume du chômage de façon certaine) par des mesures de masse, qui risquent de devoir être accrues ou renouvelées sauf amélioration encore plus sensible de l'emploi, et l'amélioration du dispositif.

Cependant, les dispositifs conventionnels qui sont élaborés par les partenaires sociaux sont souvent plus stables que les dispositifs relevant exclusivement de l'administration ou du moins que les textes les concernant sont moins nombreux et sont repris dans leur ensemble si des modifications sont retenues.

En tout état de cause, un délai de 18 mois d'application est un minimum pour juger une mesure.

Sortir d'une définition reposant exclusivement sur des publics cibles

Tel demandeur d'emploi ne pourra bénéficier d'une mesure qu'après 12 mois d'inscription au chômage ; tel jeune ne pourra accéder à un stage parce qu'il a un diplôme « de trop » ou parce qu'il a eu l'imprudence d'accepter un emploi de durée courte qui l'exclut des primo-demandeurs. De telles situations proviennent d'une définition trop administrative et trop rigide des publics ciblés.

Il apparaît nécessaire, au moins en partie, de passer à d'autres critères, prenant davantage en compte la situation des intéressés (à partir des bilans d'évaluation par exemple) et la situation locale du marché du travail (en laissant davantage de marges de manœuvre aux opérateurs locaux). Cela pourrait passer par la définition de « situations-types » par rapport à l'emploi et à la formation.

Enrayer la multiplication des opérateurs administratifs

Celle-ci a de multiples inconvénients : illisibilité accrue du dispositif, répartition confuse des tâches, manque de coordination, concurrence entre organismes...

La redéfinition des missions des administrations ou organismes en cause, avec un calendrier de mise en œuvre, devrait permettre :

— de réduire le nombre de circuits de financement et de décision ;

— de ne pas créer de nouvelles structures pour des actions nouvelles lorsque celles-ci peuvent être assurées par les institutions existantes ;

— de mettre à la disposition des opérateurs de terrain l'ensemble (simplifié) des mesures en leur laissant une plus grande initiative ;

— de développer un contrôle a posteriori efficace.

Desserrer la contrainte quantitative et passer d'une logique de produits à une logique de services

La nécessité de « faire du chiffre » a marqué la politique de l'emploi. Elle a progressivement débouché, pour les intervenants, sur une logique de type industriel de « vente de produits ». En caricaturant quelque peu, il s'est agi de « placer » des mesures (supposées adaptées aux demandeurs d'emploi, ce qui a par ailleurs été souvent le cas).

Il faut donc alors trouver les demandeurs d'emploi et les entreprises pour y parvenir. Cette logique, imposée par la contrainte d'agir rapidement sur le volume du chômage, est dangereuse. Elle rencontre aujourd'hui ses limites : les opérateurs ont, ces derniers temps, de plus en plus de difficultés à « remplir les stages ». Il faut donc chercher à l'inverser, et partir plutôt des besoins des entreprises et des demandeurs d'emploi, et donc promouvoir une logique d'offres de service, relevant davantage du développement actuel de l'économie.

L'amélioration constatée actuellement sur le marché du travail est favorable pour engager ces changements.

Il faut desserrer la contrainte quantitative immédiate, c'est-à-dire d'abord renoncer à fixer au niveau national tous les objectifs par mesure et par région et département. La globalisation des enveloppes financières est un premier pas dans cette direction. Des objectifs régionaux globaux peuvent être ainsi envisagés (ce qui pourrait déboucher sur une implication plus grande des Conseils Régionaux à travers la formation professionnelle des demandeurs d'emploi) ; en tout état de cause, les indicateurs doivent devenir plus globaux et prendre davantage en compte les aspects qualitatifs.

(2) Si par exemple, 100 000 chômeurs sont dispensés de recherche d'emploi une année, l'année suivante un effectif de 100 000 nouvelles dispenses doit être atteint pour avoir un effet différentiel nul sur le chômage ; un effet additionnel de 50 000 sur le chômage suppose que 150 000 dispenses soient réalisées.

Relativiser l'usage du critère du taux de placement

Il faut éviter d'en faire le critère principal de jugement d'une mesure, alors que beaucoup d'éléments, comme la structure par qualification du public concerné, la situation locale, la qualité de la formation reçue, peuvent expliquer l'essentiel des différences. En faire par exemple le critère de qualité de la formation dispensée, alors qu'il n'est qu'un des éléments, certes nécessaire, de l'évaluation peut-être dangereux. Ainsi, une place exagérée conduit les opérateurs à aller à l'encontre des objectifs de lutte contre les inégalités : la recherche d'un meilleur taux de placement conduit à sélectionner à l'entrée des mesures des demandeurs d'emploi, ce qui renforce la sélectivité du marché du travail.

Ce critère doit être évalué, pour les demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés, sur une plus longue période (deux ans environ, voire davantage) et doit être complété par d'autres indicateurs, notamment ceux relatifs à la satisfaction des bénéficiaires (entreprises et demandeurs d'emploi).

Propositions

Il s'agit ici de propositions qui doivent être progressivement mises en œuvre, au rythme où les moyens nécessaires, quantitatifs et qualitatifs, pourront être dégagés ou redéployés. Dans ce dernier cas, les priorités, notamment entre missions « de base » (comme l'accueil et le placement des demandeurs d'emploi, ou les missions traditionnelles de l'insertion du travail), et missions concernant la mise en application des programmes, comme l'accent et le placement des demandeurs d'empioi, ou des missions traditionnelles de l'insertion du travail, devront être reprécisées. Il n'est pas possible de changer brutalement le cap d'un grand pétrolier, d'autant que différents bateaux gravitent autour de celui-ci. En revanche, les nouveaux caps doivent être clairement définis.

Ces propositions s'intègrent dans un cadre cohérent de moyen terme et nécessitent une volonté affirmée de mener le changement à son terme.

Rendre effectif un droit au bilan individuel approfondi

Des possibilités d'évaluation existent actuellement pour les demandeurs d'emploi, mais elles sont loin d'être aujourd'hui à la hauteur du problème posé. Celui-ci déborde d'ailleurs le cadre du chômage et concerne à terme les salariés des entreprises, qui devraient pouvoir en bénéficier alors qu'ils sont dans une entreprise, selon des modalités à définir.

Un tel bilan devrait définir le point de départ (le niveau de formation mais également les compétences acquises, les aptitudes...), et le point d'arrivée prévu, compte tenu des possibilités du demandeur d'emploi et de la situation locale du marché du travail. C'est là probablement la clé de la transformation du dispositif d'insertion et de réinsertion.

Les moyens pour généraliser un tel bilan ne sont actuellement pas disponibles. Un programme de formation, de recrutement (ou de conventionnement) pour pouvoir disposer des compétences nécessaires doit être mis en place. Parallèlement, toutes les capacités d'accueil des demandeurs d'emploi doivent être recensées et mobilisées (agences, mais également missions locales, PAIO, organismes de formation, voire les Assedic...).

Dans une première phase, ce sont les demandeurs d'emploi les plus en difficulté (cette notion devrait être envisagée sous l'angle local en priorité) qui devraient en bénéficier.

Assurer un suivi personnalisé des demandeurs d'emploi

Le bilan doit déboucher sur la définition d'un parcours d'insertion ou de réinsertion professionnelle (et sociale) qui soit crédible à la fois pour le demandeur d'emploi et pour les conseillers professionnels ou les conseillers d'orientation, après avoir envisagé les différentes possibilités. Il doit alors donner lieu à une « contractualisation », définissant diverses étapes le cas échéant. Le suivi individualisé des demandeurs d'emploi, souhaitable en tout état de cause, devient alors indispensable et un correspondant privilégié doit être désigné pour chaque demandeur d'emploi concerné. Dans nombre de cas, un bon suivi avec des mesures moyennes vaut mieux que de bonnes mesures sans suivi.

Mieux valoriser les acquis du parcours d'insertion

Le parcours d'insertion doit correspondre à une progression et l'expérience professionnelle acquise en entreprise, dans les collectivités locales ou les associations doit pouvoir être valorisée. On rejoint ici un problème plus général, que l'on rencontre aussi pour les salariés : prendre en compte dans l'évaluation individuelle d'autres éléments que les diplômes. L'Éducation Nationale, l'AFPA et les organismes de formation se sont déjà penchés sur ce problème à propos du crédit-formation ; sans doute des extensions à certaines formules d'insertion seront-elles nécessaires.

Réorganiser le dispositif par grandes catégories de mesure et amorcer un processus de simplification

Pour enclencher un processus de simplification, une première étape constitue à regrouper par grande catégorie les mesures existantes (et leur financement). Ces catégories ne doivent pas se recouvrir et doivent correspondre à des types stables de mesure.

Dans chaque catégorie, les mesures apparaîtront comme inutilement concurrentes et l'on devra parvenir à une à trois mesures au maximum, par fusion ou par suppression. Un tel processus a déjà été engagé pour les stages modulaires et les stages FNE-CLD. La typologie proposée distingue, suivant les catégories suivantes les mesures réservées aux demandeurs d'emploi :

— comportant un contrat de travail-aidé, de droit commun (type contrat d'adaptation) ou de type particulier (comme les contrats de qualification ou d'apprentissage) ;

— comportant un stage (avec une proportion de 0 à 100 % de passage en entreprise) ;

— destinées à accroître le volume d'activité, et basées sur une « mise en situation ». Dans les activités marchandes (aide au chômeur créateur d'entreprise), associations intermédiaires ou non marchandes (TUC, PIL), dans les collectivités locales ou les associations, voire des organismes publics.

Une telle typologie satisfait aux critères énoncés ci-dessus et est

administrativement facilement gérable.

Une autre typologie, basée sur des situations-types, et une « distance sociale à l'emploi » est également envisageable.

Reconnaître aux opérateurs locaux des marges d'adaptation

La simplification d'un dispositif complexe ne peut se limiter à la suppression de certains outils. Il faut moins de clés, mais des clés à molette. Des marges de manœuvre devront être laissées aux opérateurs locaux.

De telles marges ont existé avec par exemple les contrats emploi-formation, où des fourchettes d'heures de formation par type de métier se sont progressivement dégagées.

Les règles de fonctionnement devront être précisées progressivement à partir des expériences d'application sur le terrain.

Mise en œuvre

Redéfinir une répartition des tâches entre intervenants sur le marché du travail, clarifier les missions apparaît indispensable.

Clarifier les missions des différents organismes

Il apparaît nécessaire que les missions confiées aux différents organismes mettant en œuvre la politique de l'emploi soient clarifiées.

Cette clarification devrait reposer sur les orientations suivantes :

1 - La coordination et la négociation des objectifs au niveau régional reviendraient au Préfet, assisté du Directeur Régional du Travail et de l'Emploi.

2 - La conception d'ensemble, le conseil et le contrôle de l'application et du respect des lois reviendraient à la Direction Régionale du Travail et de l'Emploi (DRTE) et aux DDTE.

3 - L'indication des évolutions nécessaires en matière de formation et le contrôle de la qualité de l'offre de formation, en liaison avec les objectifs d'emploi et de formation, reviendraient à la Délégation à la Formation Professionnelle. A cette fin les capacités d'expertise de l'AFPA et, pour les questions de validation notamment, de l'Éducation Nationale et d'autres organismes devraient être développées.

La qualité de la formation devra être appréciée directement, soit à partir des critères de satisfaction des demandeurs d'emploi, des employeurs et des formateurs, soit à partir de la validation des acquis.

4 - A terme, la responsabilité de la mise en œuvre des mesures individuelles concernant les demandeurs d'emploi devraient être « centralisées » dans un même organisme à charge pour celle-ci de passer des conventions avec les autres organismes et d'acquérir les compétences qui lui manquent, pour autant que les moyens lui en soient donnés. C'est là sans doute la condition d'une meilleure coordination et d'une meilleure efficacité, et d'une amélioration de la vie quotidienne des demandeurs d'emploi. L'organisme qui dispose du réseau le plus important et surtout qui est en contact permanent avec les demandeurs d'emploi est l'ANPE.

Mais il ne s'agit pas de donner des responsabilités supplémentaires sans que parallèlement d'autres changements interviennent. Parallèlement la responsabilité du placement doit être pleinement assurée.

5 - Simplifier le versement de la rémunération des demandeurs d'emploi bénéficiaires des mesures : compte tenu de la généralisation de parcours comportant plusieurs périodes successives de chômage, d'activité, de formation, une centralisation progressive de la gestion des rémunérations apparaît hautement souhaitable pour réduire les délais nécessaires pour passer d'un type de rémunération à un autre. La simultanéité de la rémunération et de la formation reçue est, par exemple, particulièrement importante pour les demandeurs d'emploi en difficulté. De plus, la gestion des rémunérations exige une certaine technicité, des équipements que n'ont pas tous les organismes.

L'organisme le mieux placé pour cette tâche est peut-être l'UNEDIC.

6 - Enfin, les problèmes d'évaluation, qui nécessitent plusieurs types de compétences sont à poser spécifiquement (cf. 4 infra). Aucun organisme n'en aurait le monopole, mais une évaluation externe, ne dépendant pas de l'organisme gestionnaire semble indispensable en tout état de cause. Une part du budget des mesures devrait être prévue à cet effet.

Améliorer la coopération inter-institutionnelle

La redéfinition des missions impose une collaboration plus étroite des différentes institutions.

En particulier, il semble que la généralisation d'un système de conventionnement devrait pallier à certains inconvénients. Cela peut par exemple prendre la forme d'un conventionnement de l'Agence Locale pour l'Emploi, avec certains organismes : PAIO, missions locales. Encore faut-il que les conventions soient respectées et ne restent pas un cadre juridique vide. Cela suppose que les responsabilités et les moyens soient clairement définis de façon réaliste.

La liaison apparaît particulièrement nécessaire à propos du suivi administratif des demandeurs d'emploi. La prise en compte dans le cadre du fichier informatique GIDE 1 bis des demandeurs d'emploi, des principales étapes de leur parcours d'insertion donnant lieu à inscription comme demandeurs d'emploi, à indemnisation ou à rémunération, doit être soigneusement organisée pour éviter de constituer plusieurs fichiers partiels concernant les mêmes demandeurs d'emploi dans les différents organismes qui interviennent (missions locales par exemple), dans le respect des procédures prévues par la CNIL. Cela permettrait aussi d'assurer la simultanéité de la rémunération et de la participation des demandeurs d'emploi à la mesure.

Enfin, un organisme responsable devrait être désigné. Cela pourrait être l'ANPE, à charge pour chaque ALE de passer des conventions avec les organismes participant à l'évaluation et au suivi ; en l'absence d'organismes de ce type, l'agence locale devrait disposer des moyens nécessaires pour recruter les personnels compétents, et dont le profil serait défini a priori.

Le dispositif d'évaluation

Celui-ci doit évoluer et prendre davantage en compte :

— *le moyen terme* : il faut développer les enquêtes sur deux à cinq ans ;

— *le longitudinal* : l'évolution du marché du travail impose de mieux suivre les changements fré-

quents entre activité, chômage et formation : le suivi de cohortes de demandeurs d'emploi sur plusieurs années, avec renouvellement périodique d'une partie de l'échantillon est indispensable (cf. le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni) ;

— *le régional* : une collecte exhaustive des informations (sur tous les demandeurs d'emploi et non sur un échantillon) est indispensable pour pouvoir rediffuser dans les régions des informations utilisables.

La place de l'évaluation doit être assurée par un budget fixé dès le lancement de la mesure, qui devrait représenter un pourcentage significatif des dépenses concernées.

Enfin, un effort particulier d'évaluation doit être engagé pour la formation (méthodes, contenu, qualité de la formation) et celui du coût de la gestion des mesures. Ce dernier point pourrait aussi conduire à une simplification ou à une rationalisation du dispositif. ■

	CA	CQ	SIVP	TUC	App.
1. Entrées de la campagne 1987-1988	129 200	46 700	344 000	353 000	135 000
2. Age (%) (*)					
16-17 ans	1,4	7,8	6,5	14,6	86,8
18-21 ans	44,5	40,5	58,7	69,0	13,2
22 ans ou plus	54,1	51,8	34,8	16,4	—
3. Part des femmes (%) (*)	36,7	44,2	48,0	61,5	26,6
4. Niveau d'études (%) (*)					
6 ou 5 bis	13,2	16,1	30,4	52,6	95,0
5	55,7	56,0	58,0	34,7	5,0
4 ou plus	31,1	27,9	11,6	12,7	—
5. Devenir (%)	(1)	(1)	(1)	(2)	
CDI	70,9	38,1	8,4	13,0	n.d.
CDD	8,0	12,4	10,0	18,0	n.d.
CA, CQ	1,8	0,9	19,9		n.d.
Autres emplois (y.c. TUC et SIVP)	2,8	11,5	18,6	12,3	n.d.
Ensemble emploi	83,5	62,9	56,9	43,3	n.d.

Source : SES.

(1) Trois à six mois après l'échéance du contrat du stage ; enquête menée en janvier 1987.
(2) Huit mois après l'échéance du stage ; enquête menée en janvier 1987.
(*) Résultats de la campagne 1985-1986 pour l'apprentissage, de l'année 1987 pour les TUC.