



Inspection générale
des affaires sociales
RM2013-022P

Le programme allemand de retour à l'emploi des seniors au chômage de longue durée : Perspektive 50 plus

RAPPORT

Établi par

Christine DANIEL

Laurence ESLOUS

Anousheh KARVAR

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Sommaire

LE PROGRAMME ALLEMAND DE RETOUR A L'EMPLOI DES SENIORS AU CHOMAGE DE LONGUE DUREE « PERSPEKTIVE 50 PLUS »	5
1. LE CHOMAGE ET LES POLITIQUES D'EMPLOI EN ALLEMAGNE	6
1.1. <i>Depuis 2008, un taux de chômage allemand plus faible qu'en France, mais avec de fortes disparités régionales et un poids important du chômage de longue durée</i>	<i>7</i>
1.1.1. Le décrochage entre les taux de chômage français et allemand depuis la crise économique de 2009	7
1.1.2. De très fortes disparités régionales des taux de chômage.....	7
1.1.3. Un chômage de longue durée plus important qu'en France	9
1.2. <i>La réforme dite « Hartz IV », entrée en vigueur en 2005, modifie profondément les règles d'indemnisation et d'accompagnement du chômage.....</i>	<i>9</i>
1.2.1. Un double système d'indemnisation	9
1.2.2. ... doublé de structures distinctes de placement.....	10
1.2.3. L'existence de deux marchés de l'emploi, le « premier » marché et le « second » marché.....	10
1.3. <i>Taux d'emploi et taux de chômage des seniors</i>	<i>11</i>
2. LE PROGRAMME PERSPEKTIVE 50 PLUS, UN PROGRAMME EXPERIMENTAL NOVATEUR DESTINE AUX CHOMEURS DE LONGUE DUREE AGES DE 50 ANS ET PLUS.....	11
2.1. <i>Une origine du programme reposant sur l'initiative locale qui a assuré le succès de son développement</i>	<i>12</i>
2.1.1. Un concours d'idées lancé par le ministère fédéral auprès des job centers.....	12
2.1.2. Une animation du programme confiée à un prestataire privé, GSUB	12
2.1.3. Une extension géographique très rapide en 6 ans pour arriver à une couverture quasi-totale de l'Allemagne	12
2.2. <i>Un programme offrant une grande liberté aux acteurs accompagné d'un pilotage volontairement léger des projets</i>	<i>16</i>
2.2.1. Une liberté entière des pactes dans la définition de leur projet et l'emploi des moyens	16
2.2.2. Un pilotage volontairement très léger	17
2.3. <i>Un programme soutenu par le ministère fédéral de l'emploi, bien que contournant les institutions habituelles.....</i>	<i>18</i>
2.3.1. Le soutien financier croissant du ministère fédéral	18
2.3.2. La politique de communication du ministère	18
2.4. <i>La place du programme Perspektive 50plus dans les politiques de l'emploi.....</i>	<i>18</i>
3. DEUX EXEMPLES DE PACTES POUR L'EMPLOI DANS DES ZONES FORTEMENT TOUCHEES PAR LE CHOMAGE ET UNE ACTION INSPIREE DU PROGRAMME.....	19
3.1. <i>Un pacte s'adressant prioritairement à des chômeurs proches du marché de l'emploi : le pacte pour l'emploi Havel Perspektive 50 plus.....</i>	<i>19</i>
3.1.1. Structure du pacte et organisation	20
3.1.2. Concept et spécificités	20
3.1.3. Chiffres à fin août 2012.....	21
3.2. <i>Un pacte visant les chômeurs de très longue durée cumulant les difficultés, le pacte pour l'emploi « Intakt 50plus » à Berlin.....</i>	<i>21</i>

3.2.1. Structure du pacte et organisation	21
3.2.2. Spécificités du pacte	22
3.2.3. Chiffres à fin août 2012.....	23
3.3. <i>Berliner Joboffensive, une action de l'agence régionale du travail, inspirée du programme Perspektive 50plus</i>	23
3.3.1. Présentation du projet Berliner Job offensive.....	23
3.3.2. Une approche fondée sur le rapprochement entre coûts des mesures et économies réalisées.....	24
4. UNE EVALUATION EXTERNE DES RESULTATS DU PROGRAMME PERSPEKTIVE 50PLUS	24
4.1. <i>Données et méthode de l'évaluation de la deuxième phase</i>	25
4.1.1. Source des données.....	25
4.1.2. Indications de méthode sur les limites de cette évaluation.....	25
4.2. <i>Le taux de retour à l'emploi des chômeurs seniors de longue durée constaté en 2010 est voisin de 25%</i>	25
4.3. <i>Données quantitatives et typologie des participants en 2010</i>	26
4.3.1. Analyse par genre	27
4.3.2. Participants d'origine immigrée	27
4.3.3. Focus sur les participants du modèle C « Impuls 50plus ».....	27
4.3.4. Nature de l'accompagnement et satisfaction des participants	28
4.4. <i>Evaluation économétrique de l'efficacité du programme</i>	29
4.4.1. Mesure de l'efficacité du programme.....	29
4.4.2. Impact des concepts et des stratégies des pactes sur les résultats.....	29
4.5. <i>Analyse des coûts par intégration et de l'efficience</i>	30
4.6. <i>Les recommandations issues de l'évaluation</i>	31
4.6.1. Etendre la logique de pilotage du programme à d'autres champs d'action et d'autres groupes cibles.....	31
4.6.2. Transférer le pilotage du programme dans l'accompagnement ordinaire	31
4.6.3. L'accompagnement vers l'emploi comme prestation sociale efficace d'intégration.....	32
4.6.4. Une plus grande considération pour les nécessités de l'évaluation des mesures et programmes des politiques de l'emploi	32
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	33

Le programme allemand de retour à l'emploi des seniors au chômage de longue durée « Perspektive 50 Plus »

- [1] Dans le cadre de la mission de l'IGAS relative au retour à l'emploi des personnes de plus de 50 ans privées d'emploi (mission n° M2012-065) qui a donné lieu au rapport n° 2013-023P, la mission, composée de Christine DANIEL, Laurence ESLOUS et Anousheh KARVAR, a effectué un déplacement de trois jours en Allemagne, du 20 au 22 septembre 2012, pour découvrir le programme allemand « Perspektive 50 Plus ».
- [2] Au-delà de la référence courante en France au partenaire allemand, ce programme, identifié par le réseau européen « ESF Age¹ », comportait un intérêt particulier pour la mission car visant expressément le retour à l'emploi de chômeurs seniors. La mission n'a pas eu connaissance d'autres programmes ou politiques en Europe visant explicitement les seniors au chômage dans un objectif de retour à l'emploi et ayant une relative ampleur et ancienneté permettant leur évaluation.
- [3] Lors de son déplacement, la mission a rencontré le ministère fédéral des affaires sociales, la société GSUB prestataire de services du ministère pour ce programme, les partenaires de deux pactes pour l'emploi, les porteurs d'un projet berlinois inspiré de Perspektive 50plus, et enfin la fédération de syndicats allemands DGB.
- [4] La mission remercie l'ensemble des interlocuteurs pour la qualité de leur accueil et leur ouverture d'esprit aux nombreuses questions de la mission. Elle remercie enfin particulièrement les personnes qui ont préparé leur venue en Allemagne :
- à la société GSUB : Dr Reiner ASTER, PDG, et Dr Dieter SIMON, responsable du programme chez GSUB ;
 - à l'ambassade de France à Berlin : Jacques SIMBSLER, conseiller pour les affaires sociales, et Laura SCHILLINGS, chargée de mission pour les affaires sociales ;
 - ainsi que le CIRAC (Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne Contemporaine) de l'Université de Cergy-Pontoise, qui a fait bénéficier la mission de ses ressources documentaires.
- [5] Le présent rapport spécifique vise à décrire ce programme et complète le rapport général établi par la mission sur l'évaluation du retour à l'emploi des seniors au chômage.

¹ Le réseau « ESF Age » a pour objet l'échange d'expériences en matière de « vieillissement actif » (active ageing) afin d'arriver à une utilisation plus efficace du Fonds social européen (FSE) dans ce domaine. Il est financé par la Commission européenne sur la ligne du FSE consacrée au développement des réseaux (budget 2007-2013).

1. LE CHOMAGE ET LES POLITIQUES D'EMPLOI EN ALLEMAGNE

- [6] Quelques éléments structurels de l'économie allemande sont caractéristiques et souvent mis en avant en France :
- un tissu économique qui s'appuie sur les TPE et PME, le « Mittelstand » allemand, et une spécialisation sur les biens d'équipement ;
 - une demande intérieure faible et une production traditionnellement orientée vers les exportations ; au cours des années 2000, l'Allemagne a réorienté ses exportations, avec une part croissante des pays d'Europe centrale et orientale à l'intérieur de l'Union européenne, et vers la Chine et plus largement l'Asie à l'extérieur de l'Union européenne ;
 - un système de formation dit « dual », apprentissage d'une part et études universitaires d'autre part.
- [7] S'y ajoute un changement démographique attendu qui agite le débat public allemand. Les inquiétudes allemandes sur le financement du système de protection sociale expliquent l'accent fort mis sur une plus grande participation des seniors au marché du travail, parmi d'autres groupes cibles, parallèlement au report à 67 ans de l'âge de la retraite.
- [8] *Selon le conseiller pour les affaires sociales à Berlin dans sa note sur le modèle social allemand², « le gouvernement fédéral a présenté en juin 2011 une nouvelle stratégie contre le risque du manque de main-d'œuvre qualifiée, selon laquelle les groupes cibles sont les femmes, les travailleurs âgés et les migrants. En effet, l'évolution actuelle de la population active allemande va aboutir à une diminution de 6,5 millions de personnes qualifiées en 2025. Or, c'est un nombre indispensable de personnes pour assurer le bien-être de la population et sa qualité de vie. Pour compenser cette diminution, ils évaluent à 3,8 millions les nouveaux travailleurs qualifiés potentiels « à activer » (« Aktivierung ») ;*
- [9] *Mais si des réponses techniques peuvent être apportées aux besoins d'emplois qualifiés, le vieillissement global de la population va entraîner de nombreuses conséquences. Notamment pour les finances publiques et l'assurance-maladie, où l'absence d'enfants et de petits enfants pour s'occuper bénévolement des personnes âgées dépendantes, risque d'entraîner des dépenses nouvelles considérables. D'ailleurs, l'Allemagne a senti le danger et s'est déjà engagée dans une politique d'information et de prévention tout azimut (la presse, les réunions d'experts avec le premier Forum démographique annuel en janvier 2012 et le Parlement avec la discussion sur le changement démographique (« Demografische Wandel ») du 27 janvier 2012).*
- [10] *En effet, actuellement environ 1 personne sur 4 a plus de 60 ans (26,2% en 2010), mais en 2030 – soit dans moins de 20 ans avec une population inférieure à 80 millions (79,7), 1 sur 2 aura plus de 50 ans plus et environ une sur 3 plus de 75 ans. »*
- [11] Ces évolutions démographiques sont très différentes de celles de la France où la population est en croissance et le taux de fécondité élevé atypique en Europe³.

² Version transmise à la mission en juillet 2012.

³ Selon les chiffres publiés dans INSEE Première, n°1429, janvier 2013, la France est le deuxième pays de l'UE après l'Allemagne avec une population de 65,8 millions au 1^{er} janvier 2013, une population en croissance (+300 000 personnes en 2012), un taux de fécondité atypique en Europe de 2,01 enfants par femme en 2012, une part des 65 ans et plus de 17,5%, une part des moins de 20 ans de 24,7% au 1^{er} janvier 2013.

1.1. Depuis 2008, un taux de chômage allemand plus faible qu'en France, mais avec de fortes disparités régionales et un poids important du chômage de longue durée

1.1.1. Le décrochage entre les taux de chômage français et allemand depuis la crise économique de 2009

Tableau 1 : Taux de chômage en France et en Allemagne (en %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
France	11,4	11	10,4	9	8,3	8,6	9	9,2	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5	9,8	9,3
Germany	9,7	9,4	8,6	8	7,9	8,7	9,8	10,5	11,2	10,2	8,8	7,6	7,7	7,1	6,0

Source : *OECD Factbook 2011: Economic, Environmental and Social Statistics et tableaux clés de l'OCDE pour les chiffres 2011*

- [12] Une des explications avancées à cette bonne résistance du taux de chômage malgré la rudesse de la crise en 2009 (recul du PIB allemand en volume de 5,1% contre 3,1% en France selon les données Eurostat) est le recours au dispositif de chômage partiel (dénommé « Kurzarbeit » ce qui signifie littéralement « travail court »), dans lequel l'Etat fédéral prend en charge, pendant une certaine durée la rémunération des salariés (entre 60% et 67% du salaire net) qui sont mis à pied temporairement. Ce dispositif a été massivement utilisé en 2009 puisqu'il a concerné jusqu'à 1,5 million de personnes en Allemagne contre moins de 300 000 en France pour le dispositif de chômage partiel⁴.

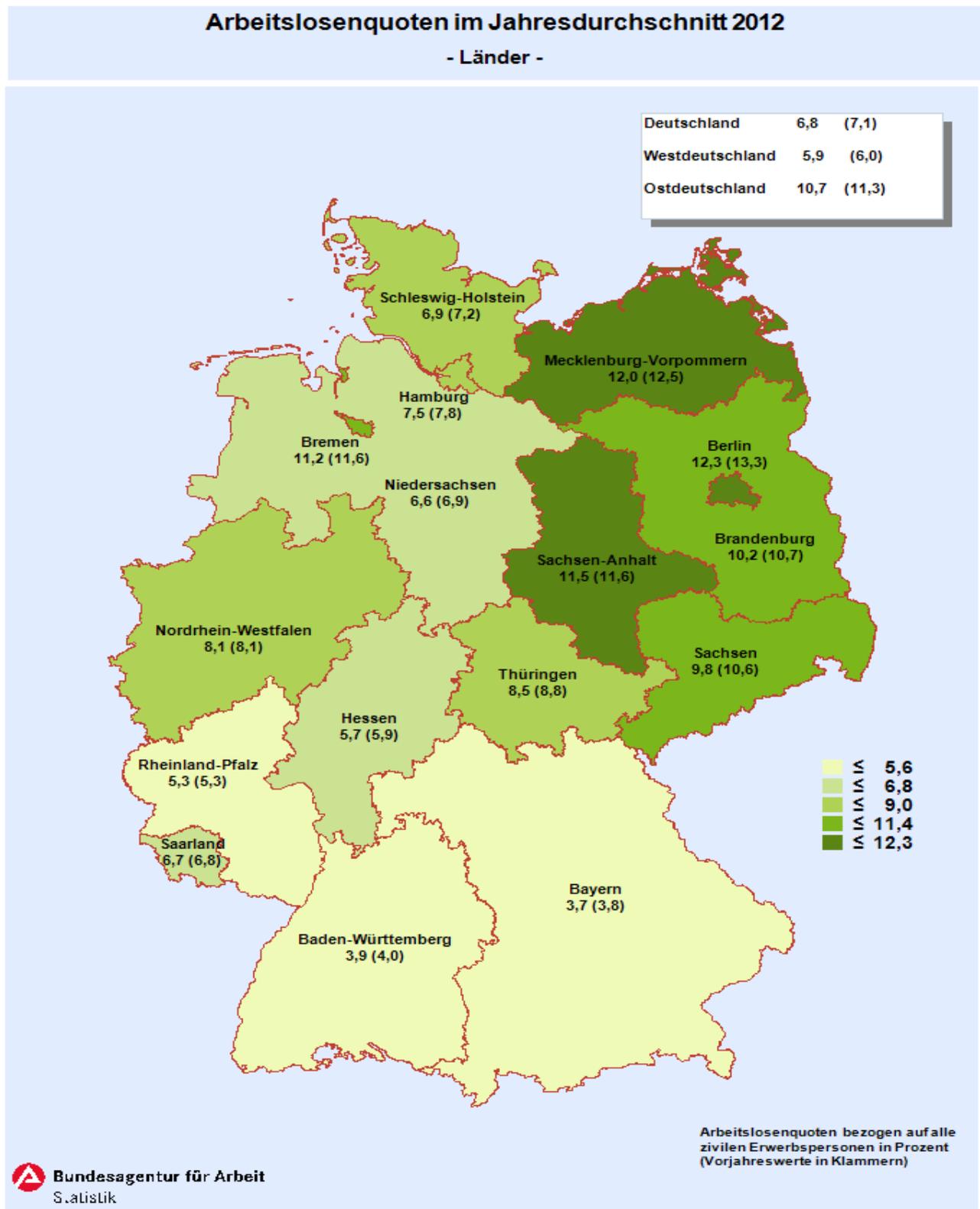
1.1.2. De très fortes disparités régionales des taux de chômage

- [13] Cette bonne tenue du taux de chômage en Allemagne dans les années récentes recouvre des disparités régionales fortes. En moyenne pour l'année 2012, le taux de chômage en Allemagne était de 6,8% (contre 7,1% en 2011). Mais il était de 3,7% en Bavière et de 12,3% à Berlin.
- [14] Les disparités sont à la fois entre les anciens et les nouveaux Länder (ex - Allemagne de l'est), et entre le nord et le sud de l'Allemagne.

⁴ Voir par exemple DARES Analyses n°4, Oana CALAVREZO et François LODIN, *Le recours au chômage partiel entre 2007 et 2010*, janvier 2012

Graphique 1 : Taux de chômage moyen en 2012 dans les Länder allemands

Für detaillierte Informationen klicken Sie mit der Maus auf die gewünschte Region.



Source : Agence fédérale pour l'emploi

1.1.3. Un chômage de longue durée plus important qu'en France

- [15] Par ailleurs, le chômage de longue durée, défini comme de plus d'un an, est proportionnellement plus élevé en Allemagne qu'en France ; il a concerné 48% des chômeurs allemands en 2011, contre 41,4% des chômeurs français.

Tableau 2 : Part (en %) des chômeurs de longue durée (12 mois et plus) parmi l'ensemble des chômeurs

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
France	39,6	41,6	38,7	39,6	36,8	32,7	39,2	40,6	41,1	41,9	40,2	37,5	35,2	40,1	41,4
Germany	50,1	52,6	51,7	51,5	50,4	47,9	50	51,8	53	56,4	56,6	52,6	45,5	47,4	48,0

Source : *OECD Factbook 2011: Economic, Environmental and Social Statistics et tableaux clés de l'OCDE pour les chiffres 2011*

- [16] Selon l'analyse de Gilbert Cette⁵, cette part importante des chômeurs de longue durée pourrait s'expliquer par des mesures de protection des emplois plutôt que de protection des personnes : outre le recours massif au chômage partiel (« Kurzarbeit ») évoqué ci-dessus, cela inclut des accords collectifs de réduction du temps de travail et des salaires qui bénéficient aux *insiders*, tandis que ceux qui sont exclus du marché de l'emploi en restent exclus.

1.2. La réforme dite « Hartz IV », entrée en vigueur en 2005, modifie profondément les règles d'indemnisation et d'accompagnement du chômage

1.2.1. Un double système d'indemnisation ...

- [17] Depuis la réforme dite "Hartz IV" entrée en vigueur en 2005, le système d'assurance chômage a été scindé en deux. La durée d'indemnisation par l'assurance chômage a été réduite à un an dans le cas général, la durée des droits étant définie par la règle de deux mois de cotisations pour un mois d'indemnisation. Pour les chômeurs âgés de 55 ans et plus, la durée maximale d'indemnisation est portée de 12 mois à 18 mois et, depuis le premier janvier 2008, elle est de 24 mois pour les demandeurs d'emploi de plus de 58 ans. Au-delà de ces durées, un nouveau système d'indemnisation du chômage, assistantiel, prend le relais.
- [18] Jusqu'à un an (dans le cas général) de chômage, l'assurance chômage qui indemnise les chômeurs sur une base assurantielle est dénommée « Arbeitslosengeld I » et correspond au chapitre III du code social allemand ou « Sozialgesetzbuch », dit « SGB III ». À partir d'un an (dans le cas général) de chômage, l'allocation chômage de nature assistantielle est dite « Arbeitslosengeld II » (« ALG II ») et correspond au chapitre II du code social allemand (« SGB II ») ; ses montants sont forfaitaires et alignés sur ceux de l'aide sociale, soit 374 € par mois pour une personne seule en 2012, auxquels s'ajoutent des sommes spécifiques pour la couverture des besoins essentiels.
- [19] Lors de l'entrée en vigueur de la loi Hartz IV, plus de 90% des anciens allocataires de l'aide sociale ont basculé dans ce régime, les personnes ne pouvant travailler continuant à bénéficier de l'aide sociale. Le financement de la prestation est réparti entre l'Etat fédéral pour l'allocation elle-même, et les communes pour les besoins essentiels (logement, chauffage). Les partenaires sociaux ne participent pas à la définition de la politique d'assistance-chômage.

⁵ Cf. Conseil d'Analyse Economique, *Les mutations du marché du travail allemand*, novembre 2012.

- [20] Cette réforme, et plus largement les réformes de l'agenda 2010 menées par Gerhard Schröder⁶, ont été largement commentées, parfois de façon très opposée, certains auteurs soulignant ses effets bénéfiques sur la flexibilité du marché du travail, d'autres l'augmentation du taux de pauvreté en découlant⁷.

1.2.2. ... doublé de structures distinctes de placement

- [21] Ce double système d'indemnisation se double de structures distinctes de placement.
- [22] Il existe d'une part les agences pour l'emploi (« Arbeitsagentur ») pour les chômeurs relevant du régime d'assurance-chômage, soit les chômeurs de moins d'un an en règle générale. L'organisation territoriale de ces structures est comparable aux agences Pôle emploi avec un niveau local, régional, fédéral. L'agence fédérale pour l'emploi est gérée de façon tripartite, par l'Etat et les partenaires sociaux représentant les employeurs et les salariés.
- [23] Au-delà d'un an, les chômeurs « de longue durée » relevant de l'assistance chômage sont pris en charge par des structures distinctes, les « job centers ». Les job centers, nouvelles structures créées en 2005 avec l'entrée en vigueur de la loi Hartz IV, ont eu une naissance compliquée. Jusqu'en 2010, la mise en œuvre du chapitre II du code social allemand relevait le plus souvent de structures de coopération entre les communes et l'agence fédérale du travail dénommées « Arbeitsgemeinschaften » (communautés de travail). Ces communautés ayant été déclarées non-conformes à la constitution, la loi fondamentale allemande a été modifiée pour autoriser la coopération entre l'Etat fédéral et les collectivités locales. Parallèlement, le nombre de communes autonomes dans la gestion de l'assistance chômage a augmenté et le terme « job center » a été généralisé quelle que soit la modalité retenue.
- [24] Ainsi, les chômeurs ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage changent de conseiller en même temps que de régime d'indemnisation, lors du passage à l'allocation chômage assistantielle.
- [25] En raison du poids du chômage de longue durée, les ratios d'accompagnement des chômeurs par les job centers sont élevés. Des ratios d'accompagnement recommandés sont fixés dans le code social allemand, en fonction du statut du chômeur : un conseiller pour 150 chômeurs, auquel s'ajoutent 100 personnes faisant l'objet d'un suivi léger car participant déjà à une mesure d'insertion. Mais, dans la réalité, les interlocuteurs de la mission à Berlin, ville fortement touchée par le chômage, ont évoqué un ratio de un conseiller pour 400 personnes.

1.2.3. L'existence de deux marchés de l'emploi, le « premier » marché et le « second » marché

- [26] Les allemands distinguent deux marchés de l'emploi :
- le marché de l'emploi qualifié de « premier » ;
 - par opposition au « premier » marché, le marché dit « secondaire » de l'emploi auquel il est fait appel pour « activer » les demandeurs d'emploi ; ce marché correspond par exemple à des emplois communaux qui ne seraient pas créés s'ils n'étaient pas subventionnés ; il inclut également les « mini jobs » et, de façon générale, les emplois d'insertion qui ne sont pas soumis ou pas pleinement soumis à cotisations sociales.

⁶ Les trois premières lois Hartz de modernisation du marché du travail ont porté sur le chapitre III du code social allemand, et ont notamment créé les « mini-jobs ».

⁷ Pour une description de la réforme Hartz IV et de ses effets, on pourra par exemple se reporter utilement au compte-rendu de la conférence sur ce thème organisée conjointement par la DREES et le CIRAC le 27 janvier 2012, dans le cadre du programme pour la promotion d'un dialogue franco-allemand sur la protection sociale.

1.3. Taux d'emploi et taux de chômage des seniors

[27] Les taux d'emploi des seniors en Allemagne, qui prennent en compte les « mini-jobs », sont élevés en comparaison de la France.

Tableau 3 : Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans (en % de la population âgée de 55 à 64 ans)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
France	37,6	38,5	38,1	38,2	38,2	38,9	39,7	41,4
Allemagne	41,8	45,5	48,1	51,3	53,8	56,1	57,7	59,9

Source : *Emploi et marché du travail, Tableaux-clés de l'OCDE, 2012*

[28] Mais les seniors allemands sont plus fortement touchés par le chômage, à la différence de la France où le taux de chômage des seniors est plus faible que celui des autres catégories d'âge. Les seniors de 50 ans et plus représentent près d'un tiers des chômeurs.

Tableau 4 : Evolution du chômage depuis 2008 et décomposition par âge en 2012

	2008	2009	2010	2011	2012 (août)
Nb total de chômeurs (en % de la population active)	3 258 451 (7,8%)	3 414 545 (8,1%)	3 238 421 (7,7%)	2 975 821 (7,1%)	2 905 112 (6,8%)
Chômeurs de plus de 50 ans (en % de la population active de 50 ans et plus)	-	-	-	-	899 328 (7,4%)
Chômeurs de plus de 55 ans (en % de la population active de 55 ans et plus)	-	-	-	-	535 927 (7,9%)

Source : *Chiffres remis à la mission par le DGB*

[29] Dans les mesures de retour à l'emploi, les chômeurs seniors sont sur-représentés dans les emplois aidés et les mesures d'activation comme les « mini-jobs ». Cette orientation des chômeurs seniors vers le « deuxième » marché est critiquée par le DGB, comme plus largement l'existence même de ce « deuxième » marché d'emplois.

2. LE PROGRAMME PERSPEKTIVE 50 PLUS, UN PROGRAMME EXPERIMENTAL NOVATEUR DESTINE AUX CHOMEURS DE LONGUE DUREE AGES DE 50 ANS ET PLUS

[30] Pour le financement du système social allemand, le changement démographique est un défi qui nécessite d'augmenter la population active, y compris en particulier de mobiliser les travailleurs les plus âgés. Le programme Perspektive 50plus est à replacer dans ce cadre. Il fait partie d'un programme plus large, « Initiative 50plus », qui comporte également des mesures en matière de retraite progressive.

2.1. Une origine du programme reposant sur l'initiative locale qui a assuré le succès de son développement

2.1.1. Un concours d'idées lancé par le ministère fédéral auprès des job centers

- [31] Perspektive 50plus a été décidé en 2004, parallèlement à la mise en place des réformes du gouvernement Schröder du marché du travail, pour cibler les 50 ans et plus en raison de l'identification de difficultés spécifiques de retour à l'emploi.
- [32] Lors de la réforme du marché du travail, le risque était que les job centers concentrent leur activité sur d'autres publics, en particulier les jeunes. Il fallait également changer les attitudes des entreprises vis-à-vis des seniors, et particulièrement des seniors chômeurs de longue durée.
- [33] L'origine du programme Perspektive 50plus, lancé en 2004 et démarré au 1^{er} janvier 2005, est un appel à projets lancé par le ministère fédéral du travail et des affaires sociales (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS) directement auprès des job centers locaux, sans passer par les structures habituelles de l'agence fédérale pour l'emploi. Il s'adresse à ces structures car le public visé est celui des chômeurs seniors de longue durée, relevant de l'assistance chômage (ALG II) et donc de ces structures d'accompagnement
- [34] C'est l'initiative locale qui a été sollicitée dans ce concours d'idées. Les job centers ayant répondu en présentant un projet pour améliorer le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée (un an et plus) relevant de leur circonscription géographique pouvait choisir de s'associer à des partenaires de leur choix, publics ou privés.

2.1.2. Une animation du programme confiée à un prestataire privé, GSUB

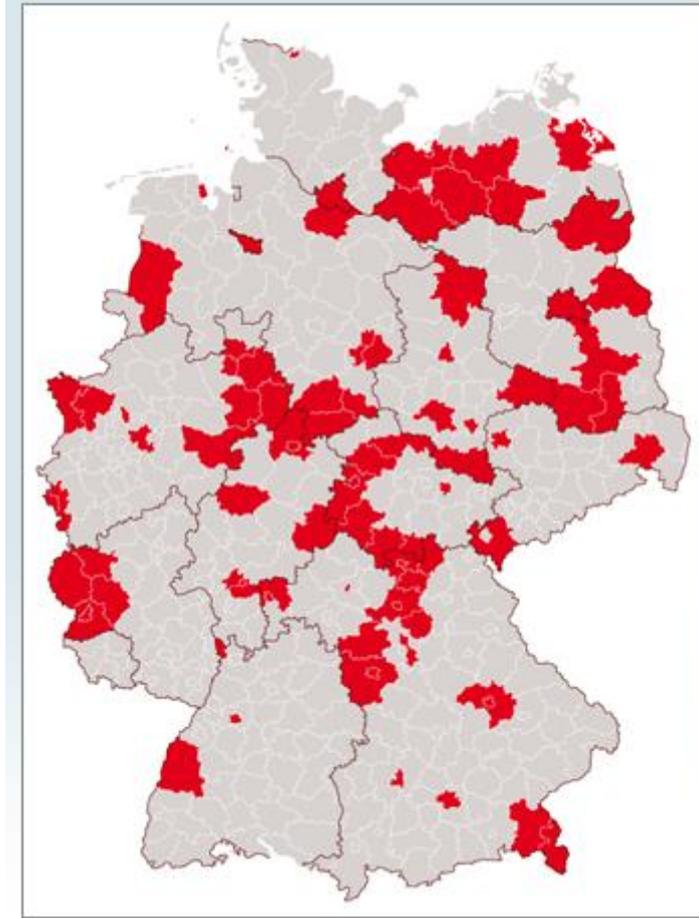
- [35] En raison de la participation des job centers, qui incluent des acteurs communaux, le développement du programme n'a pas été confié à l'agence fédérale du travail mais à un prestataire privé, la Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung (GSUB).
- [36] Ce prestataire a pour rôle la direction du programme et l'organisation d'échanges d'expériences entre tous les pactes, au niveau de quatre grandes régions ainsi qu'au niveau fédéral une fois par an.
- [37] GSUB est également chargée du contrôle financier et de la supervision du programme, à travers en particulier les informations recueillies sur une plate-forme en ligne mise à disposition des pactes où sont entrées les données individuelles sur les participants.
- [38] Outre 3 ETP au ministère fédéral qui travaillent sur ce programme, il y a à la société GSUB prestataire du BMAS environ 25 personnes sur ce programme. Chacune des 25 personnes a en charge un portefeuille de projets locaux issus de l'appel à projets et dénommés « pactes pour l'emploi ».
- [39] GSUB est chargée de l'animation du réseau, avec des échanges intensifs : réunion avec les coordonnateurs des pactes, organisation chaque année de conférences régionales (4 grandes régions ont été déterminées pour l'ensemble de l'Allemagne, avec environ 200 participants à chaque conférence régionale), et d'une conférence au niveau fédéral à Berlin (environ 600 participants) pour réunir tous les pactes. Le principe est celui d'échanges multiples de connaissances entre les pactes car « ce sont eux les experts ».

2.1.3. Une extension géographique très rapide en 6 ans pour arriver à une couverture quasi-totale de l'Allemagne

- [40] Suite au concours d'idées initial, le BMAS a retenu en 2005 62 projets couvrant 93 circonscriptions géographiques de job centers, plusieurs job centers pouvant s'associer dans un même projet. Ultérieurement, à partir de 2007, les appels à projets ont été renouvelés et de nouveaux job centers ont souhaité entrer dans le programme.

- [41] La deuxième phase du programme (2008-2010), suite à une évaluation positive de la première, a visé à développer les bonnes pratiques et élargir le nombre de job centers participants.
- [42] La troisième phase (2011-2015) est axée sur la question « que peut-on transférer ? ».
- [43] L'élargissement du nombre de pactes s'est toujours fait sur la base du volontariat et n'a aucunement nécessité que le ministère incite à la participation. Les nouveaux entrants ont apporté de nouvelles idées. L'élargissement a été continu pendant la deuxième phase, il a été possible d'entrer dans le programme au cours de la phase et pas seulement à l'occasion du lancement de la deuxième phase.
- [44] Plus que par une augmentation du nombre de pactes, l'extension s'est faite par l'arrivée de nouveaux partenaires dans des pactes déjà existant. Ainsi, si initialement pendant la première phase, il y avait 62 pactes et 93 job centers participant, c.à.d. que l'exception était que plusieurs job centers soient associés, il y avait en 2010 349 job centers participants aux 62 pactes, soit en moyenne 5,6 job centers associés dans chaque pacte pour l'emploi. Dans les faits, il y a une très forte hétérogénéité du nombre de job centers selon les pactes, et l'un des pactes regroupe à lui seul 39 job centers.
- [45] Désormais, depuis le 1^{er} janvier 2011, le programme couvre 421 circonscriptions géographiques soient 96% de l'ensemble des job centers allemands.

Graphique 2 : Zones géographiques couvertes par le programme Perspektiv 50plus de 2005 à 2007



Source : Société GSUB

Graphique 3 : Zones géographiques couvertes par le programme Perspektive 50plus au 1^{er} janvier 2011



Source : Société GSUB

- [46] S'agissant de la population couverte par ce programme, elle est désormais de taille conséquente puisque plus de 60% des chômeurs de plus d'un an, âgés de 50 ans ou plus participent à un « pacte pour l'emploi » issu du programme Perspektive 50plus.

Tableau 5 : Nombre de participants au programme Perspective 50plus

année	Nombre de personnes au chômage depuis plus d'un an et âgées de 50 ans et plus	Nombre de participants au programme P50plus	en % de la population potentielle	Participants "activés"	en % des participants	Participants "intégrés"	en % des participants
2005-2007	141 959 *	n. d.		79 670		22 562	
2008	294 358 *	91 815	31,2%	73 804	80,4%	19 493	21,2%
2009	547 056	201 752	36,9%	124 701	61,8%	31 133	15,4%
2010	554 137	283 332	51,1%	188 817	66,6%	56 137	19,8%
2011	579 721	356 229	61,4%	200 334	56,2%	69 683	19,6%

Source : Société GSUB ; * = au sein des circonscriptions géographiques couvertes par des pactes pour l'emploi ; un participant « intégré » peut ne pas avoir été « activé » avant son intégration, les participants intégrés ne sont pas un sous-ensemble des participants activés.

2.2. Un programme offrant une grande liberté aux acteurs accompagné d'un pilotage volontairement léger des projets

2.2.1. Une liberté entière des pactes dans la définition de leur projet et l'emploi des moyens

- [47] Ce programme se caractérise par l'entière liberté de décision des acteurs locaux dans l'accompagnement des seniors.
- [48] Dans son initiative d'abord : lors du lancement de l'expérimentation en 2005, aucun cahier des charges n'a été élaboré par le ministère, et les répondants avaient en particulier toute liberté pour construire un projet comportant éventuellement des actions communes avec des partenaires locaux, privés ou publics.
- [49] En faisant appel aux institutions de proximité, le souhait était d'avoir des projets en prise avec les territoires locaux et leur marché du travail, les acteurs connaissant les spécificités du bassin d'emploi.
- [50] Cette liberté initiale s'est ensuite accompagnée d'une absence d'intervention de l'Etat fédéral ou d'autres institutions dans la gestion et l'évolution des pactes pour l'emploi constitués.
- [51] Le seul élément de pilotage repose sur le financement, avec un modèle très simple d'allocation des moyens, un forfait par personne prise en charge et un forfait par personne ayant repris un emploi sur le marché primaire.
- [52] Encore faut-il préciser que, là encore, ce sont les pactes eux-mêmes qui fixent leurs objectifs pour l'année à venir (nombre de personnes accompagnés et nombre d'intégrations sur le marché de l'emploi). Il en découle un montant prévisionnel de financement, qui est régularisé en fin d'année en fonction des résultats effectivement atteints.
- [53] L'emploi des financements obtenus est totalement libre. Dans le cadre du programme, les job centers ne sont ainsi pas tenus d'appliquer le « modèle des 4 phases » défini par l'agence fédérale du travail et qui est utilisé dans leur activité habituelle pour le placement des chômeurs. Ce modèle, qualifié de complexe par les interlocuteurs rencontrés par la mission, prévoit :
- le « profilage » des chômeurs (avec une affectation, critiquée, des chômeurs dans la catégorie la plus proche de l'emploi dès lors qu'ils sont qualifiés),

- la définition des objectifs en fonction du pronostic de retour à l'emploi issu du profilage,
- la sélection d'une stratégie à partir du catalogue de mesures figurant dans le code social allemand,
- et enfin la mise en œuvre et le suivi de la stratégie définie.

[54] Il découle de cette absence d'approche « top down » des outils de pilotage légers, et une absence certaine de bureaucratie « remontante ». Cette absence de lourdeur administrative est une des explications au coût faible du programme en regard de l'activité habituelle des job centers (cf. *infra* partie 4.5).

[55] Dans les pactes, le ratio d'accompagnement est dérogatoire par rapport au ratio ordinairement constaté dans l'activité ordinaire des job centers. Selon la société GSUB, le ratio d'encadrement dans les pactes issus du programme est en moyenne de 1 ETP pour 60 chômeurs seniors.

[56] Il faut particulièrement noter l'importance accordée par les deux pactes rencontrés par la mission (cf. partie 3), sur le ratio d'encadrement des chômeurs. Ce ratio est prédéfini par le pacte lui-même en fonction du contenu du projet : il était ainsi de 1 pour 20 dans le pacte rencontré à Berlin, en raison d'un public très éloigné de l'emploi, et de 1 pour 100 dans l'autre pacte installé en zone rurale. Le ratio d'encadrement n'est pas une contrainte imposée au pacte, c'est un élément qu'il définit lui-même au préalable, en fonction de son projet.

2.2.2. Un pilotage volontairement très léger

[57] Il n'existe pas dans le programme Perspektive 50plus de cahier des charges pour les pactes, ni de batterie d'indicateurs. Le dialogue de gestion entre le prestataire GSUB et les pactes est un dialogue continu et personnalisé mais le pilotage administratif se limite au financement, en s'appuyant sur un modèle simple.

2.2.2.1. Un modèle simple de financement, au choix des pactes

[58] Le modèle de financement le plus courant est le « modèle A/B » qui comprend deux indicateurs, définis de façon simple :

- le chiffre A qui est le nombre de personnes accompagnées (« aktiviert ») ;
- et le chiffre B qui comptabilise les personnes intégrées (« integriert ») sur le marché du travail.

[59] Une personne est considérée comme ayant été accompagnée si elle a reçu un minimum de 25 heures de prestations.

[60] Les intégrations sont distinguées selon leur durée, avec un seuil à 4 semaines et un autre à 6 mois. Les mini jobs sont également dans les statistiques pour information mais n'ont pas d'impact financier pour le pacte car seuls sont pris en compte les emplois du marché « primaire ». Les intégrations sur le marché du travail ont un impact financier fort pour le pacte.

[61] Un même participant ne peut être comptabilisé deux fois au sein d'un même chiffre : on compte ainsi au plus une intégration par an et par personne. Par ailleurs, un participant intégré sur le marché de l'emploi peut ne pas avoir bénéficié de 25 heures d'accompagnement, auquel cas il sera comptabilisé dans le chiffre B mais pas dans le chiffre A.

[62] Postérieurement à la mise en place de ce modèle de financement, un troisième indicateur, le « modèle C » aussi appelé « Impuls 50 plus », a été introduit et peut être choisi par les pactes : il porte spécifiquement sur les chômeurs de longue durée présentant de multiples freins périphériques et rétribue avant tout l'activation de ces demandeurs d'emploi. Le pacte qui choisit cet indicateur choisit également à son choix l'indicateur A ou B. Le « modèle C » a concerné environ 15% des participants en 2010.

[63] A chaque chiffre est associé un forfait et le budget des job centers est fonction des objectifs prévisionnels. Il y a ensuite une régularisation (abondement ou restriction) en fonction des réalisations.

2.3. *Un programme soutenu par le ministère fédéral de l'emploi, bien que contournant les institutions habituelles*

2.3.1. Le soutien financier croissant du ministère fédéral

[64] Parallèlement à l'extension géographique du programme à travers la multiplication des initiatives locales et l'arrivée de nouveaux partenaires dans des pactes déjà constitués, les financements apportés par le ministère fédéral, principale source de financement des projets⁸, ont crû : de 250 M€ pour la première phase de 2005 à 2007, ils sont désormais de 1 750 M€ pour la troisième phase qui s'étend sur la période 2011 à 2015. En moyenne, les financements annuels fédéraux pour ce programme sont donc passés d'environ 80 M€ en 2005 à 350 M€ en 2011.

[65] En plus de ce budget fédéral destiné aux pactes, il faut compter environ 3 M€ pour les frais généraux (prestations GSUB, organisation de conférences et de campagnes promotionnelles du programme).

2.3.2. La politique de communication du ministère

[66] Le niveau fédéral anime également une politique active de communication qui comporte deux volets, la communication interne au programme et la communication externe. La communication interne, organisée par le prestataire GSUB, consiste en la multiplication d'occasions d'échanges entre tous les pactes, considérés comme des experts, pour identifier les meilleures pratiques et partager les idées innovantes.

[67] En communication externe, le ministère fédéral consacre une partie du budget pour faire des campagnes de communications publicitaires au niveau fédéral, visant à faire connaître le programme et à changer les attitudes des employeurs et des seniors.

[68] De façon similaire aux « trophées Trajectoires » mis en place par l'Unité territoriale du Val d'Oise et qui ont été repris au niveau européen, il existe également dans le programme allemand Perspektive 50plus une politique de sensibilisation des entreprises via des opérations de communication : au niveau fédéral les entreprises impliquées sont (symboliquement) récompensées dans le cadre d'une opération dénommée « Unternehmen mit Weitblick » (traduisible par « des entreprises aux vues larges »), où, lors de la cérémonie, le représentant de l'entreprise est photographié avec le ministre. Certains pactes ont également pu décider, dans le cadre du programme, de réaliser localement une opération de même type.

2.4. *La place du programme Perspektive 50plus dans les politiques de l'emploi*

[69] Avec 350 M€ annuellement, le programme Perspektive 50plus représente plus de 10% du budget général des job centers, qui est en nette baisse sur la période récente.

⁸ Des financements, qui restent très minoritaires, peuvent également être apportés par les communes, les agences pour l'emploi ou le FSE.

Tableau 6 : Budget prévisionnel des job centers sur la période 2010-2013

		2010	2011	2012	2013
Budget général prévisionnel des job centers		6,2 G€	4,6 G€	3,78 G€	3,3 G€
Programmes exceptionnels	Perspektive 50plus	252 M€	350 M€	350 M€	350 M€
	Kommunal- Kombi ⁹	148 M€	90 M€	40 M€	5 M€
	Service civique	-	200 M€	230 M€	230 M€
Total		6,6 G€	5,3 G€	4,4 G€	3,9 G€
% d'évolution annuelle du total			-20%	-17%	-11%
<i>Budget réalisé</i>		<i>6,0 G€</i>	<i>4,4 G€</i>		

Source : Chiffres remis par le DGB à la mission

[70] Avec le service civique (dont la suppression est prévue), le programme Perspektive 50plus est désormais le seul programme exceptionnel financé par l'Etat fédéral.

3. DEUX EXEMPLES DE PACTES POUR L'EMPLOI DANS DES ZONES FORTEMENT TOUCHÉES PAR LE CHOMAGE ET UNE ACTION INSPIRÉE DU PROGRAMME

[71] Le choix de la mission a été d'aller dans régions allemandes présentant un taux de chômage élevé. Elle a ainsi rencontré deux pactes pour l'emploi situés dans l'est de l'Allemagne, l'un en zone rurale dans le Land du Brandebourg (3.1), l'autre dans la ville de Berlin (3.2).

[72] Dans l'ensemble de la région regroupant la ville-Land de Berlin et le Land du Brandebourg, le nombre de chômeurs était de 345 242 à fin août 2012, soit un taux de chômage de 11,1%. Une part importante était au chômage depuis plus d'un an puisque 77,1% relevaient du livre II du code social allemand (ou SGB II ; régime d'assistance chômage pour les chômeurs de plus d'un an) et seulement 22,9% des agences pour l'emploi (régime d'assurance chômage pour les chômeurs de moins d'un an).

[73] Enfin, la mission a rencontré les acteurs d'un projet basé à Berlin qui s'est inspiré des pactes pour l'emploi mais qui s'adresse à l'ensemble des chômeurs pris en charge par les job centers, quel que soit leur âge (3.3).

3.1. Un pacte s'adressant prioritairement à des chômeurs proches du marché de l'emploi : le pacte pour l'emploi Havel Perspektive 50 plus

[74] Le pacte pour l'emploi Havel Perspektive 50plus est situé en zone rurale dans le Land du Brandebourg. A fin août 2012, le taux de chômage dans ce Land était de 9,7% (contre 6,8% pour l'ensemble de la RFA), soit 130 000 personnes, dont 71% au chômage depuis plus d'un an et relevant donc du livre II du code social allemand et non de l'assurance chômage. Le sous-emploi, hors temps partiel, concernait 168 000 personnes supplémentaires.

[75] Le taux de chômage des seniors âgés de 50 à 65 ans était quant à lui de 11% à cette même date dans le Brandebourg.

⁹ Programme fédéral temporaire de soutien à la création d'emplois communaux pour des chômeurs de longue durée, dont l'échéance était fin 2012.

3.1.1. Structure du pacte et organisation

- [76] Ce pacte pour l'emploi a démarré avec la troisième phase du programme en janvier 2011, avec une mise en place opérationnelle en avril 2011. Il y a deux job centers participants, le job center Havelland et le job center Brandenburg an der Havel, qui sont liés géographiquement par la rivière Havel.
- [77] Dans le seul périmètre du job center Havelland, le taux de chômage était en juillet 2012 de 11,9%. Les plus de 50 ans au chômage de longue durée (relevant de SGB II) étaient au nombre de 1 738, dont 46% accompagnés dans le cadre du projet Perspektive 50plus. Pour le job center Brandenburg an der Havel, le taux de chômage était de 18,4%, et il y avait 2 484 demandeurs d'emploi de longue durée de plus de 50 ans, dont 18% pris en charge dans le cadre du pacte pour l'emploi.
- [78] La responsabilité financière de ce pacte pour l'emploi est portée par le job center Havelland qui a son siège à Nauen.
- [79] Dans chacun des deux job centers participants, il y a un chef de projet qui pilote l'affectation des participants dans le programme. Il y a huit conseillers relevant du job center Havelland pour 800 participants au programme, et quatre conseillers relevant du job center Brandenburg an der Havel pour 400 participants au programme, le ratio d'encadrement, prédéfini, étant de 1 conseiller pour 100 personnes accompagnées.
- [80] Le groupe de pilotage du projet (composé de représentants des job centers et du partenaire du pacte Havelland kliniken) se réunit tous les mois pour le pilotage stratégique du projet.
- [81] Le pacte a pour spécificité d'être entièrement internalisé et de ne pas recourir à des prestataires externes.

3.1.2. Concept et spécificités

- [82] Le travail avec les demandeurs d'emploi est basé sur une relation de confiance personnalisée avec le demandeur d'emploi. Chaque participant n'a qu'un seul référent, contre une dizaine dans l'activité ordinaire du job center. Le conseiller est à la fois un conseiller pour l'emploi et un coach personnel.

3.1.2.1. Déroulement de l'accompagnement

- [83] Les participants sont sélectionnés sur la base de leur bonne probabilité de retrouver un emploi. Lors du premier entretien est défini un plan de développement qui fixe les objectifs à atteindre ; ce plan évolue à chaque entretien. L'objectif, conforme au programme Perspektive 50plus, est l'intégration dans un emploi du marché primaire soumis à cotisations sociales. A chaque entretien, le conseiller et le participant analysent les mesures qui ont été positives et ce qui n'a pas réussi. Le plan peut comprendre des mesures de perfectionnement et de qualification, mais ces mesures sont toujours orientées vers l'intégration et sont donc mises en œuvre plutôt pour des emplois déterminés déjà identifiés.
- [84] La fréquence des contacts est en moyenne d'un par mois, contre un contact tous les trimestres dans les job centers habituellement. Dans le cadre du projet, les conseillers utilisent le même logiciel que les job centers habituellement mais le plan de développement, ainsi que la liste des contacts avec les entreprises sont des outils spécifiques. Par ailleurs, le participant a accès à son dossier, ce qui n'est pas le cas en-dehors du projet.
- [85] Les seniors participent librement à des ateliers créés par les conseillers eux-mêmes. Ces derniers notent que, en l'absence de sanctions, les ateliers sont pleins, tandis qu'ils sont peu fréquentés lorsque la participation est obligatoire. De façon générale, la liberté du participant génère une forte motivation. L'offre d'ateliers, très appréciée, est évolutive, en fonction des besoins identifiés par les conseillers du pacte.

3.1.2.2. Partenariat du pacte avec les cliniques du Havelland

- [86] Dans le cadre de ce partenariat, des médecins des cliniques du Havelland organisent une formation continue des conseillers sur des thèmes de santé (maladies liées aux dépendances et des maladies psychiques, ...), d'une durée de 4 jours.
- [87] Les cliniques proposent également une offre de formation aux participants sur des thèmes de prévention comme l'obésité. Cette offre vient compléter celle proposée par l'association sportive du Havelland spécifiquement adaptée aux 50 ans et plus.

3.1.2.3. Relations avec les entreprises

- [88] Les job centers ont développé dans le cadre du projet un réseaux de partenaires qui portent l'information sur le projet vers les employeurs. Les présentations du programme en direction des entreprises, organisées trois fois par an, sont également l'occasion de nouer des contacts directs entre les conseillers et les recruteurs, qui connaissent ainsi mieux les besoins des entreprises.
- [89] Depuis août 2012, le pacte a un ambassadeur, un artisan contremaître très connu dans la région, qui permet de donner un visage au pacte pour l'emploi.

3.1.3. Chiffres à fin août 2012

	Objectif pour l'année	réalisation	(en %)
Participants activés (depuis début 2012)	1200	1180	98%
Participants intégrés (depuis début 2012)	330	234	71%

Source : GSUB pour la mission et pacte Havelland

- [90] En 2012, prorata temporis, le nombre de personnes accompagnées dépasse nettement les objectifs, tandis que le nombre de personnes intégrées est voisin de l'objectif. Vu à fin mai 2012, 63% des participants ayant repris un emploi depuis le lancement du projet sont toujours en emploi.
- [91] En 2011, l'objectif était de 300 personnes retournées à l'emploi et a été dépassé (372 intégrations). En 2012, les objectifs plus ambitieux (330 intégrations) sont aussi plus difficiles à atteindre car les personnes les plus proches de l'emploi y sont déjà retournées. La durée du programme conduit ainsi à contrecarrer l'effet initial de sélection des personnes les plus proches de l'emploi et à prendre en charge des chômeurs plus éloignés de l'emploi.
- [92] Par ailleurs, le pacte pour l'emploi Havelland a indiqué à la mission avoir réalisé une comparaison a posteriori des coûts et des économies réalisées en 2011, et conclut à un gain financier. Le pacte note en particulier avoir peu recours aux subventions aux employeurs (14% des emplois repris), ces subventions étant de plus toujours temporaires.

3.2. *Un pacte visant les chômeurs de très longue durée cumulant les difficultés, le pacte pour l'emploi « Intakt 50plus » à Berlin*

3.2.1. Structure du pacte et organisation

- [93] Ce pacte pour l'emploi a démarré avec la troisième phase du programme en janvier 2011, avec une mise en place opérationnelle en avril 2011. Il regroupe deux job center : Berlin Mitte et Steglitz/Zehlendorf La responsabilité financière de ce pacte pour l'emploi est portée par le job center Berlin Mitte.

- [94] Il y a dans chacun des deux job centers participants (Mitte et Steglitz) deux conseillers du projet qui pilotent l'affectation des participants dans le programme. Les job centers sélectionnent des demandeurs d'emploi seniors présentant de multiples freins périphériques (dépendances, dettes, délinquance, limitations physiques ou psychologiques, manque de compétences linguistiques ou sociales, ...). Le senior pré-sélectionné est ensuite libre d'adhérer ou non au projet.
- [95] Les prestations sont externalisées à deux partenaires, MYPEGASUS et CIMDATA. Le partenaire du projet MYPEGASUS a apporté 4 centres INTAKT à Mitte et 2 centres INTAKT à Steglitz, tandis que le partenaire CIMDATA a apporté deux centres de coaching, un à Mitte et un à Steglitz.
- [96] Tous les centres sont aisément accessibles par les transports en commun. Les locaux sont conçus pour être plus accueillants que les job centers, et sont équipés de moyens informatiques.
- [97] Dans chaque centre INTAKT, il y a deux modérateurs pour 40 participants, soit un ratio d'accompagnement de 1 pour 20. Chacun accueille deux groupes de 20 personnes, deux jours de la semaine, lundi-mercredi et mardi-jeudi), soit un temps de présence élevé (16h par semaine). L'accompagnement repose sur la notion de groupe, pour rompre l'isolement des participants.
- [98] Chaque centre commence la journée à 8h30 par un point sur ce qui a été fait et ce qu'il y a à faire.
- [99] Le groupe de pilotage du projet, composé de représentants des job centers et des partenaires, se réunit tous les mois.

3.2.2. Spécificités du pacte

3.2.2.1. Le pacte s'est construit sur le concept de l' « empowerment »

- [100] L' « empowerment » est un terme très difficile à traduire en français, pour exprimer le processus d'engagement ou de dynamisation. Des travailleurs sociaux québécois, lors d'un colloque, ont proposé diverses traductions : pouvoir d'agir ou capacité d'agir, appropriation du pouvoir, ou acteur de soi, sans qu'aucune ne soit parfaitement satisfaisante¹⁰.
- [101] Dans le pacte Intakt, ce concept conduit les centres à proposer aux participants tous les soutiens (personnel, technique, logistique, ...) pour découvrir leurs propres compétences et capacités, et se placer ainsi dans une perspective de réussite de leur recherche d'emploi.

3.2.2.2. Promotion de la santé en pratique

- [102] La recherche d'emploi et les candidatures sont au premier plan (entretiens individuels, travail en petit ou grand groupe, travail sur le projet) mais le thème de la promotion de la santé (sensibilisation et activité sur l'alimentation, mouvements, relaxation) accompagne également dans tous les centres le soutien à la recherche d'emploi.
- [103] En effet, les partenaires du pacte ont constaté des limitations de santé chez 50% des participants. Elles sont souvent la suite d'une activité professionnelle éprouvante avant le chômage, et sont aussi un tribut de l'âge. La question de l'état physique est souvent reliée à l'état moral et à l'estime de soi. Dans l' « empowerment », la promotion de la santé est un module important et les centres offrent une large palette de mesures de promotion de la santé (yoga, chi gong, école du dos, relaxation musculaire, promenades longues dans Berlin et alentours, conseils individuels de santé, conférences de base sur l'alimentation et la santé, ...).

¹⁰ Cf. Jean-Pierre DESLAURIERS, *Réflexions sur le colloque «Travail social et empowerment à l'aube du XXIe siècle»* Département de travail social, revue Nouvelles pratiques sociales, vol. 12, n° 2, 1999, p. 165-169 (article disponible sur le site www.erudit.org de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal)

3.2.3. Chiffres à fin août 2012

	Objectif annuel	réalisation	(en %)
Participants activés (depuis début 2012)	750	453	60%
Participants intégrés (depuis début 2012)	354	118	33%

Source : GSUB pour la mission

- [104] Le pacte n'a pas encore atteint les objectifs fixés. Même si tous sont conscients que cela prend du temps, il y a des réflexions en cours pour optimiser les processus.
- [105] Il est frappant de constater que les différents centres ont des succès divers : les centres avec des participants qui étaient antérieurement très qualifiés présentent des taux d'intégration plus faibles que ceux ayant des participants peu qualifiés ou issus de l'immigration.
- [106] L'activité de recherche d'emploi des centres doit également être renforcée car les partenaires ne sont pas encore suffisamment dans le réseau d'entreprises. Mais le « Berliner Joboffensive » (cf. *infra* partie 3.3) constitue en partie une offre concurrente pour les plus de 50 ans.

3.3. *Berliner Joboffensive, une action de l'agence régionale du travail, inspirée du programme Perspektive 50plus*

3.3.1. Présentation du projet Berliner Job offensive

- [107] Le projet « Berliner Joboffensive » (ou « offensive pour l'emploi à Berlin ») est un projet commun du niveau régional de l'Agence fédérale pour l'emploi et de la ville-Land de Berlin, représentée par le Senat berlinois, qui a un intérêt financier à ce que le nombre de bénéficiaires des prestations sociales financées par la ville diminue.
- [108] Ce projet court de juin 2011 à mai 2013. Son objectif est de remettre chaque année sur le marché du travail 10 000 personnes supplémentaires (soit 20 000 personnes en deux ans), par rapport aux résultats constatés antérieurement. Inspiré de Perspektive 50plus, ce programme n'est pas spécifiquement dédié aux chômeurs les plus âgés.
- [109] A compter d'avril 2011, 350 nouveaux conseillers ont été formés pendant 2 mois. A compter de juin 2011, ces nouveaux conseillers sont venus renforcer les 300 conseillers déjà existant, et construire 47 projets d'équipe pour s'occuper d'environ 65 000 « clients » des job centers. Dans le cadre du projet, un conseiller s'occupe d'environ 100 « clients », soit un ratio d'accompagnement plus de deux fois inférieur à celui constaté dans les job centers. A travers cet accompagnement intensif, les concepteurs du projet espèrent possible de mieux identifier pour chaque demandeur d'emploi les possibilités spécifiques sur le marché du travail.
- [110] Il y a actuellement à Berlin une demande en croissance de main d'œuvre particulièrement dans les secteurs des services, de la santé et du social, du commerce et de l'hôtellerie. Le projet doit contribuer à couvrir les besoins en personnel des entreprises à partir des potentialités des job centers. Les équipes projet vont renforcer les contacts avec les entreprises pour mieux connaître les attentes et répondre rapidement aux besoins des entreprises.
- [111] Le suivi du projet est effectué par la direction régionale Berlin-Brandebourg de l'agence fédérale pour l'emploi, et l'instance de pilotage se réunit tous les deux mois. Tous les mois, un rapport analyse les chiffres par conseiller, la fréquence des contacts avec les chômeurs, et les économies sur les prestations sociales obtenues grâce aux placements.

3.3.2. Une approche fondée sur le rapprochement entre coûts des mesures et économies réalisées

[112] L'objectif du projet est d'intégrer 20 000 personnes de plus sur le marché du travail en deux ans. Le projet a été conçu en comparant l'économie attendue en prestations, soit 54,8 M€, aux coûts du projet, soit 43,6 M€, dont 33,8 M€ de coûts de personnel. Il y a donc une économie attendue d'environ 10 M€.

[113] Un institut externe accompagne et évalue le projet.

[114] Sur la période juin à décembre 2011, si on considère l'ensemble des intégrations sur le marché du travail dans les job centers berlinois, comparée à juin à décembre 2010, il y a eu 7 300 intégrations supplémentaires. Pour les 14 premiers mois du projet (juin 2011 à juillet 2012), il y a eu 16 051 intégrations « supplémentaires » sur le marché du travail.

4. UNE EVALUATION EXTERNE DES RESULTATS DU PROGRAMME PERSPEKTIVE 50PLUS

[115] Dès le lancement du programme, ses concepteurs ont prévu son évaluation par un institut de recherche externe. La première phase du programme (2005-2007) a été évaluée par l'Institut pour le travail et les qualifications (Institut für Arbeit und Qualifikation, IAQ) rattaché à l'université de Duisbourg-Essen et les principaux résultats publiés¹¹.

[116] Les points saillants de l'évaluation de la première phase sont les suivants :

- une prise en charge individuelle est un facteur de succès : un facteur de succès essentiel a été la mise en place de structures de placement propres aux chômeurs âgés de longue durée ; les conseillers ne devaient prendre en charge que peu de personnes, et pouvaient soigner les contacts avec les entreprises ; elles ont pu proposer des formations pour renforcer la motivation et l'estime de soi des chômeurs ;
- les aides à la prise en charge des coûts salariaux sont peu demandées par les entreprises, elles apprécient plus une bonne prise en charge personnalisée de leurs besoins de recrutement par les structures créées ;
- le service est adapté pour les petites et très petites entreprises, qui l'apprécient car il faut les aider à définir leurs besoins d'emploi ;

[117] Selon le prestataire GSUB, ce service utile rendu par les pactes permet de découvrir des gisements d'emploi. La plupart des pactes démarche les entreprises, et cela marche bien avec les TPE/PME en raison du dialogue direct avec le chef d'entreprise, beaucoup moins avec les grandes entreprises.

[118] L'évaluation de la deuxième phase (2008-2010) a été réalisée conjointement par l'IAQ et l'institut pour la recherche économique appliquée (Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, IAW) de Tübingen. L'étude réalisée est quantitative et qualitative. Elle a pour objectif d'évaluer les résultats du programme en matière d'efficacité, d'efficience et de « durabilité » des emplois repris. Elle étudie également dans quelle mesure les différences de concepts et de stratégies selon les pactes peuvent expliquer les différences dans les résultats obtenus localement.

[119] Un résumé des conclusions de cette évaluation, portant plus spécifiquement sur l'évaluation quantitative, a été mis en ligne sur le site de l'IAQ en janvier 2013¹². Les éléments présentés ci-après sont issus de la traduction par la mission de cette publication.

¹¹ Renate Büttner, Matthias Knüth, Oliver Schweer, Tim Stegmann, *Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch mit 50plus*, IAQ- Report, 2008-03.

¹² IAQ et IAW, *Evaluation der zweiten Phase des Bundesprogramms « Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen (2008-2010). Abschlussbericht. Kurzfassung, 30 September 2012.*

4.1. Données et méthode de l'évaluation de la deuxième phase

4.1.1. Source des données

[120] Les données utilisées par l'étude sont celles disponibles à la société GSUB dans le cadre de son pilotage du programme, qui ont été rapprochées des données disponibles à l'agence fédérale pour l'emploi. Mais en raison des délais pour obtenir les autorisations administratives nécessaires dans tous les Länder dans le cadre de la protection des données informatiques, l'évaluation n'a utilisé que les données d'accompagnement des chômeurs de 2010, avec un suivi dans le temps jusqu'en 2011.

[121] En raison de l'extension géographique du programme entre la première et la deuxième phase (nombre de job centers passés de 93 à 349 en 2010, soit 80% de la totalité des job centers), le nombre de job centers ne participant pas au programme, qui sert de base de comparaison, s'est réduit.

4.1.2. Indications de méthode sur les limites de cette évaluation

[122] En raison de frontières parfois floues entre les opérations habituelles des job centers et celles relevant du programmes, certains résultats sont entachés d'incertitudes. Il en est ainsi de la difficulté à affecter les dépenses soit au programme, soit aux dépenses habituelles des job centers. S'agissant des résultats, les ordres de grandeur sont les bons mais dans certains cas, soit la donnée était manquante, soit l'information fournie n'était pas plausible.

[123] Dans certains cas, les participants ont dès leur entrée dans le programme retrouvé un emploi, ce qui laisse douter de la réalité de l'accompagnement. Cela peut traduire un effet d'annonce (au regard de la perspective de leur entrée dans le programme les personnes prennent un emploi ou légalisent un emploi existant), ce qui est alors également un résultat du programme, ou cela peut être le fait des pactes eux-mêmes pour atteindre leurs objectifs. Pour la méthode d'appariement d'échantillons, cet effet a été écarté en ne prenant pas en compte les reprises dans le mois suivant l'entrée dans le programme

4.2. Le taux de retour à l'emploi des chômeurs seniors de longue durée constaté en 2010 est voisin de 25%

[124] A partir des résultats obtenus par rapport aux objectifs que se sont fixés les job centers, qu'ils ont contractualisés avec le ministère fédéral et qui déterminent *in fine* leur financement, le taux de retour à l'emploi globalement constaté est voisin de 25% en 2010

[125] Les données sur les personnes étant sommaires dans le cadre du pilotage du programme, ces données ont été croisées avec celles de l'agence fédérale pour l'emploi pour les besoins de l'étude : 181 637 ont pu être identifiées dans les deux bases comme ayant bénéficié d'un accompagnement par Perspektive 50plus (minimum de 25 heures) en 2010, dont 74% de nouveaux entrants dans le programme et 26% de participants déjà présents antérieurement.

[126] Dans le cadre de l'évaluation, seules ont été prises en compte les intégrations sur le marché du travail ayant eu lieu au minimum un mois après l'entrée dans le programme et au plus tard trois mois après la sortie, soit le 31 mars 2011. Enfin, pour pouvoir observer la « durabilité » de l'emploi repris (définie comme « au moins 6 mois »), la période d'observation a été prolongée jusqu'à fin septembre 2011.

- [127] Parmi les personnes prises en charge par le programme en 2010, 23,5% ont repris une activité entre janvier 2010 et mars 2011, activité conforme aux activités cibles du programme (activité indépendante ou emploi donnant lieu pleinement au paiement des cotisations sociales et d'une durée minimum de 32 jours). Comme attendu, ce pourcentage est plus élevé dans le modèle A/B (25,9%) que dans le modèle C (9,8%)¹³. Parmi les reprises d'emploi, 29 445 se sont révélés être durables (plus de 180 jours), soit 16% des 181 637 personnes suivies.
- [128] Cependant, seule une minorité des intégrations sur le marché du travail, pourtant durables, s'accompagne de la fin de la perception de l'allocation chômage (ALG II). En effet, bien que relevant du marché primaire, ces emplois sont plus souvent que constatés en général sur le marché du travail, des emplois à temps partiel. Et cette caractéristique de temps partiel est, elle aussi, durable, ce qui peut laisser penser qu'elle est à mettre en relation avec des limitations d'activité du groupe cible.
- [129] Les reprises d'emploi se font majoritairement dans les entreprises de moins de 500 salariés, et les emplois apparaissent plus durables dans les très petites entreprises. Une faible part des reprises d'emploi s'accompagne d'une subvention à l'employeur, alors que cela est fréquent dans la prise en charge classique. Cependant, lorsque l'emploi a été subventionné, il apparaît plus stable que les emplois non subventionnés, comme c'est le cas dans l'accompagnement classique.
- [130] Selon l'évaluation subjective des participants interviewés, la reprise d'emploi a des effets positifs sur l'estime de soi et la reconnaissance, les contacts sociaux, le bien-être mais aussi le développement de nouvelles capacités grâce à l'activité. Cependant, dans le modèle C, la satisfaction liée à la reprise d'emploi diminue au fil du temps (entre les deux vagues d'enquête), alors qu'elle augmente dans le modèle A/B, et il pourrait y avoir une contradiction pour ces participants entre leur demande d'emploi et leur capacité à l'occuper.
- [131] Même hors les cas de retours à l'emploi, les participants ont exprimé une amélioration de leur situation (moindre sentiment de solitude par exemple). La satisfaction de vivre augmente significativement, avant tout chez les participants masculins. A l'inverse, l'auto-évaluation subjective des participants sur leurs compétences sociales, leur état de santé et leur disposition à accepter un emploi selon les conditions posées ne se modifient pas en 9 mois.

4.3. Données quantitatives et typologie des participants en 2010

- [132] Au cours de l'année 2010, selon les données de GSUB, 283 332 personnes ont participé au programme. Deux tiers de ces participants (188 817 personnes) ont été accompagnés au sens du programme c.à.d. ont bénéficié d'au moins 25 heures de prestations. Parmi ces personnes « activées », 24% (45 073 personnes) ont repris une activité dans un emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) du marché primaire (emploi soumis à cotisations sociales), soit un résultat au-delà de l'objectif global (résultant de la sommation des objectifs de chaque pacte) de 21% d'intégrations durables sur le marché du travail.
- [133] L'âge moyen des participants en 2010 était de 54 ans, avec peu de différences par genre. La majorité est dans le début de la cinquantaine mais une part également importante approche les 60 ans, tandis que les plus de 60 ans sont très peu nombreux.
- [134] La part des personnes vivant seules est significativement plus importante que dans l'ensemble de la population pour les mêmes tranches d'âge, particulièrement dans le modèle de financement C. La majorité des participants a un niveau maximal d'études générales correspondant au brevet des collèges, et plus d'un tiers n'a aucun diplôme professionnel. Plus d'un tiers n'a aucune compétence en matière d'outils informatiques. Enfin, la précédente activité exercée prépondérante était une activité de services à la personne.

¹³ On peut déduire de ces chiffres qu'environ 85% des participants observés relevaient d'un pacte ayant choisi le modèle de financement A/B.

- [135] S'agissant de la durée au chômage, elle dépasse 10 ans pour 13% des participants dans le modèle de financement A/B et un quart dans le modèle C. Lorsqu'il y a eu une activité dans les 10 dernières années, et qu'on ne tient pas compte des activités de peu d'importance (le plus souvent exercées par des femmes), la durée médiane depuis le dernier emploi est de 25 mois (un peu plus de deux ans) pour les hommes et 30 mois (2 ans et demi) pour les femmes. La durée totale au chômage au cours des dix dernières années est en moyenne (médiane) de 54 mois (4 ans et demi) dans le modèle A/B et de 72 mois (6 ans) dans le modèle C.
- [136] Selon les données de l'agence fédérale, environ 20% des participants présentent des limitations de santé, et cette part est plus importante dans le modèle de financement C. Un quart des participants dans le modèle A/B mais la moitié dans le modèle C déclarent ne pas pouvoir exercer une activité plus de 6 heures par jour. Pour ce groupe, on peut au final le caractériser comme regroupant majoritairement des personnes éloignées du marché du travail, ayant des limitations de leurs capacités de travail et présentant des indices d'isolement social. L'âge biologique n'est pas la caractéristique première, même s'il a déterminé leur participation au programme.

4.3.1. Analyse par genre

- [137] Les femmes sont sous-représentées dans le programme : leur part y est inférieure à celle dans la population cible : en 2010, 43,4% sont des participantes, alors que 47,2% des 50 ans et plus relevant de l'assistance chômage sont des femmes (chiffre 2009).
- [138] Lorsqu'elles participent au programme, le pourcentage de femmes reprenant un emploi donnant lieu pleinement au paiement des cotisations sociales est inférieur de quatre points à celui des hommes (22,8% contre 26,7%). De plus, même lorsque l'emploi trouvé est sur le premier marché de l'emploi, elles cessent moins souvent de percevoir l'allocation car elles sont plus souvent à temps partiel.

4.3.2. Participants d'origine immigrée

- [139] Les participants pour lesquels une origine immigrée a été identifiée sont sous-représentés dans l'enquête téléphonique (16% contre 23,8% parmi les participants), bien que le questionnaire ait été proposé en turc et en russe. Dans le modèle A/B, les hommes et femmes étrangers ont des taux de retour à l'emploi plus élevés et l'analyse économétrique montre que l'effet du programme sur le retour à l'emploi est plus élevé pour la population immigrée. Inversement, ils accèdent moins souvent à des emplois durables.

4.3.3. Focus sur les participants du modèle C « Impuls 50plus »

- [140] Les participants du modèle C sont moins qualifiés que ceux du modèle A/B et leur dernière activité est plus souvent une activité de services à la personne. Dans l'auto-évaluation, ils attestent plus rarement avoir « une bonne qualification professionnelle » ou « une bonne expérience professionnelle », et admettent plus souvent des difficultés dans les compétences de base comme écrire une lettre, lire un texte long ou se débrouiller avec internet et les mès. Par contre, sur des items comme la disposition à prendre des responsabilités, le plaisir de s'initier à de nouvelles tâches ou le travail en équipe, les différences de réponse avec les participants du modèle A/B sont étonnamment faibles.
- [141] Ce qui caractérise particulièrement ces participants est la distance en temps à la dernière activité : sans prise en compte des mini jobs comme dernière activité, la durée médiane depuis la dernière activité est de 63 mois, plus de cinq ans, soit le double de celle des participants du modèle A/B. La durée cumulée de chômage au cours des dix dernières années est quant à elle de 72 mois.

- [142] Il y a parmi les participants au programme une part importante de personnes vivant seules, mais elle est particulièrement élevée parmi les hommes participant au modèle C. Dans ce modèle, les personnes sont aussi plus souvent touchées par la perte des repères temporels, des limitations de santé ou des problèmes psychiques ou de dépendance. La mobilité géographique est également plus faible que dans le modèle A/B.
- [143] Avec cet arrière-plan, il n'est pas étonnant que leur pronostic personnel de reprise d'emploi soit défavorable. Il est également possible que, pour une partie des participants, avoir un emploi ne soit pas une solution ouvrant des perspectives. Reste alors ouverte la question de ce que peut être le contenu et le but d'un accompagnement qui ne vise pas au final une activité professionnelle.

4.3.4. Nature de l'accompagnement et satisfaction des participants

- [144] En comparaison avec l'accompagnement ordinaire des plus de 50 ans dans le cadre de l'assistance chômage (SGB II), les bons d'emploi, les subventions financières aux employeurs et les mesures d'aides à la création d'entreprise jouent un rôle mineur. Au contraire, dans le programme Perspektive50plus, ce sont les prestations individualisées telles que l'accompagnement à la recherche d'emploi, le coaching, les bilans de compétence et la formation aux techniques de candidature qui tiennent une place prépondérante.
- [145] Par rapport aux prestations prévues dans le SGB II, on peut caractériser les prestations dans le cadre du programme par l'importance accordée au soutien et au développement du potentiel individuel, des capacités à faire et des compétences. Au sein de cette famille de prestations, le modèle C se distingue du modèle A/B par la place accordée à l'offre de coaching, l'accompagnement à la santé et les prestations visant l'intégration sociale.
- [146] Selon les pactes, il y a une forte hétérogénéité du profil des mesures, et l'évaluation constate une polarisation entre deux modèles : certains pactes mettent en place des mesures dont bénéficient la quasi-totalité des participants, tandis que d'autres proposent presque à chaque participant un panier spécifique de prestations. Cette hétérogénéité reflète la liberté de décision offerte aux partenaires dans le cadre de ce programme.
- [147] Pour évaluer la satisfaction des participants, les chercheurs ont procédé dans le cadre de l'étude à une enquête téléphonique auprès d'un échantillon représentatif de participants, en deux vagues d'interrogation à 9 mois d'intervalle, avec pour point de comparaison un échantillon de personnes au chômage non participantes au programme.
- [148] L'échantillon enquêté admet significativement plus souvent que les chômeurs pris en charge dans le cadre ordinaire de l'assistance chômage avoir obtenu de l'aide pour des problèmes personnels comme des problèmes de santé, psychiques, de dépendance ou des dettes. Par contre, dans le cadre du programme, un travail sur le contexte du ménage (renseignements sur la situation des autres membres de la famille, entretien collectif) est moins souvent mené que dans le cadre de l'accompagnement habituel des job centers.
- [149] En matière de satisfaction, les participants au programme ont plus souvent répondu « oui » aux questions « on me soutient réellement pour trouver un nouveau travail » et « je peux apporter mes propres idées », par rapport aux chômeurs ne participant pas au programme. Enfin, 45% des personnes interrogées ont répondu « oui » à la question « avant ce programme, personne ne s'était véritablement occupé de moi ».
- [150] Au total, il semble que les participants au programme lui accordent une plus grande plus-value que celle octroyée par les autres chômeurs à leur accompagnement.

4.4. *Evaluation économétrique de l'efficacité du programme*

4.4.1. **Mesure de l'efficacité du programme**

- [151] Pour évaluer l'effet causal du programme, les auteurs ont recouru à deux méthodes économétriques d'évaluation *ex post* : la méthode de la « différence en différence » (ou « double différence »), pour évaluer l'effet avant-après de l'entrée d'un job center dans le programme, et la méthode d'évaluation par appariement d'échantillons pour évaluer l'effet pour les participants de leur entrée dans le programme.
- [152] Ces deux méthodes visent à évaluer les résultats relatifs par rapport à un groupe témoin de job centers ou de chômeurs ne participant pas au programme. Dans la méthode par appariement, on constitue deux groupes d'individus qui vont être comparés, l'un ayant bénéficié du « traitement » et l'autre n'ayant pas bénéficié du programme, en les appariant c.à.d. en faisant en sorte que leurs caractéristiques observables soient similaires. Dans la méthode de la double différence, on fait l'hypothèse que les deux groupes, même si leurs caractéristiques individuelles sont différentes, vont évoluer parallèlement, de sorte qu'il sera possible d'apprécier l'impact du traitement en observant l'évolution relative des deux groupes.
- [153] Les résultats des différentes analyses par appariement conduisent à un effet microéconomique positif du programme pour l'intégration dans le premier marché du travail, pour le modèle de financement A/B. Toutefois, ces résultats doivent être interprétés avec prudence car il peut aussi traduire un effet de sélection positive des participants les plus proches du marché du travail (par le participant lui-même s'il est libre d'adhérer ou par les personnes l'ayant orienté vers le programme).
- [154] Dans le cas du modèle C, l'analyse par appariement conclut à un effet négatif du programme pour l'intégration dans le premier marché du travail, bien que de faible ampleur (en l'absence du programme, le taux d'intégration aurait été supérieur de moins d'un point). Cet effet négatif est plausible car cette partie du programme est très peu orientée vers l'intégration dans le marché du travail ordinaire.
- [155] Avec la méthode de la double différence, les effets sont également positifs mais avec des ordres de grandeur et des seuils de significativité plus faibles. Une des explications possibles aux écarts de résultats entre les deux méthodes réside dans le fait qu'une différenciation des job centers selon les modèles de financement A/B et C n'a pu, dans cette méthode, être effectuée.
- [156] Enfin, l'évaluation, par la méthode de l'appariement comme par la méthode de la double différence, montre des différences d'effectivité du programme selon les groupes d'âge : ce ne sont pas les plus jeunes participants (jusqu'à 52 ans) qui bénéficient le plus de l'effet favorable du programme, mais les participants âgés de 53 à 57 ans. Par ailleurs, il ressort des analyses que les personnes ayant une origine immigrée (selon les données disponibles) bénéficient plus fortement des effets positifs du programme que ceux n'en ayant pas.

4.4.2. **Impact des concepts et des stratégies des pactes sur les résultats**

- [157] A partir des réponses des pactes sur leur organisation, les chercheurs ont procédé à une analyse de classification (« cluster analysis ») pour regrouper ensemble les différents pactes pour l'emploi ayant des caractéristiques homogènes, et ainsi en faire une typologie. La classification donne deux groupes différents, l'un avec le modèle de financement A/B et l'autre avec le modèle C, le premier se caractérisant par un objectif d'intégration sur le marché ordinaire de l'emploi, et le second par une volonté d'amélioration des capacités d'emploi des personnes accompagnées.
- [158] Au sein du groupe ayant le modèle de financement A/B, trois groupes ressortent de l'analyse :

- un groupe de job centers « orientés vers l'emploi » (57% des job centers sont dans ce groupe) : ils accordent une place stratégique à l'intégration sur le marché ordinaire de l'emploi et également à l'amélioration de l'employabilité ;
- un groupe de job centers uniquement axés sur le retour à l'emploi ;
- et un groupe de job centers qui accordent de plus une place importante à l'intégration sociale.

[159] Le groupe « orienté vers l'emploi » est celui pour lequel l'analyse de double différence, qui mesure l'effet de l'entrée du job center dans le programme, donne l'effet positif le plus fort sur le retour à l'emploi. Du point de vue individuel (méthode de l'appariement qui mesure les effets pour les participants de l'entrée dans le programme), les pactes « orientés vers l'emploi » ont des résultats équivalents à ceux axés uniquement sur l'intégration dans un emploi.

[160] Dans le modèle de financement C, la classification ne débouche que sur deux groupes, le groupe « social-intégrant » (64% des job centers) et le groupe « orienté vers l'emploi », avec comme résultat particulier, que le groupe « social-intégrant » a de meilleurs résultats pour l'amélioration des capacités d'emploi des participants que celui orienté uniquement vers l'emploi.

[161] Les pactes se distinguent également selon que la participation est libre ou obligatoire. Pour le modèle A/B, selon la méthode de l'appariement, les pactes où la participation relève de la volonté des participants ont des résultats nettement plus élevés en matière de retour à l'emploi que ceux où la participation est obligatoire. Cependant, comme la méthode de la double différence ne constate pas ce même effet, il n'est pas exclu que cela soit la conséquence d'un phénomène d'autosélection des participants, les plus motivés ayant une probabilité de retour à l'emploi plus élevée. Pour le modèle de financement C, ce sont au contraire les pactes qui recourent à l'obligation et aux sanctions vis-à-vis des participants qui ont les résultats les plus positifs sur l'amélioration des capacités d'emploi.

[162] En matière d'organisation d'équipes, les meilleurs résultats sont constatés, pour le modèle A/B, quand le pacte travaille avec une équipe spécialisée interne au job center, équipe qui elle-même travaille avec des prestataires extérieurs au pacte (33% des job centers). Ce choix d'organisation diffère de ceux où soit le job center n'a spécialisé aucune équipe, soit aucun partenaire extérieur n'intervient véritablement, soit au contraire les partenaires extérieurs sont intégrés au pacte et participent au pilotage opérationnel.

[163] Au final, les meilleurs résultats sont atteints lorsque les job centers ont une stratégie clairement orientée vers le marché général de l'emploi, ont mis en place une équipe dédiée au programme Perspektive 50plus et ont construit une relation partenariale étroite avec des prestataires externes. Reste la question de savoir l'effet positif constaté en cas de libre adhésion des chômeurs au programme est ou non à mettre au compte d'un effet de sélection positive.

[164] Pour le modèle C, un problème de méthode reste irrésolu : l'amélioration de l'employabilité (qui comprend plusieurs dimensions comme la recherche active d'emploi ou le fait d'être disposé à faire des concessions pour reprendre un emploi) n'a pu être mesurée que pour les participants présents lors des deux phases d'interrogation, soit uniquement les participants n'ayant pas repris d'emploi.

4.5. Analyse des coûts par intégration et de l'efficience

[165] Il existe une forte dispersion des coûts par intégration ou accompagnement entre les job centers. En moyenne et *ex ante*, les coûts complets sont de 8 757 € par intégration durable (plus de 6 mois). Ces coûts du programme sont ainsi nettement inférieurs à ceux de l'accompagnement ordinaire dans le cadre du chapitre II du code social allemand pour le même groupe d'âge, qui est de 13 302 € par insertion (l'insertion étant de plus une notion plus large que les seuls emplois durables).

- [166] Cette spécificité marquante du programme est à mettre au compte de son orientation sur le premier marché de l'emploi (et au non recours en conséquence aux mesures coûteuses d'intégration), à la faible utilisation des aides aux entreprises, et enfin au taux élevé de retour à l'emploi.
- [167] Au-delà de cette analyse comparative des dépenses entre les deux systèmes d'accompagnement, on peut mener une analyse des effets nets, en comparant les coûts générés par le programme aux économies fiscales issues de la reprise d'emploi et de la fin du versement de l'allocation. Sur ce plan, les coûts totaux du programme excèdent les économies fiscales, qui sont relativement limitées car, comme indiqué ci-dessus, la majorité des intégrations sur le marché de l'emploi ne s'accompagnent pas de la fin du versement de l'allocation. Il reste que les coûts totaux du programme ne sont pas représentatifs des seules dépenses supplémentaires pour les chômeurs participants à Perspektive 50plus mais, en l'absence de données disponibles détaillant les coûts, il n'a pas été possible d'identifier ces seuls coûts supplémentaires.

4.6. Les recommandations issues de l'évaluation

- [168] Contrairement à ce qui était sans doute l'attente des acteurs lors du lancement du programme, il n'a pas, pour les auteurs de l'évaluation, conduit à des innovations en termes d'instruments spécifiquement destinés aux chômeurs âgés. Les thèmes abordés dans le programme de la santé, de la mobilité géographique, du soutien aux compétences sociales ou du coaching sont certes pertinents pour les plus de 50 ans, mais on ne peut pas affirmer qu'ils ne seraient pas efficaces ou nécessaires pour des chômeurs plus jeunes. Pour cette raison, les recommandations formulées par les évaluateurs ne sont pas spécifiques à l'âge.

4.6.1. Etendre la logique de pilotage du programme à d'autres champs d'action et d'autres groupes cibles

- [169] Les auteurs recommandent que les modalités principales de pilotage du programme soient reproduites à d'autres champs d'action et d'autres groupes cibles çad :
- la participation libre des job centers sur la base d'un concours d'idées ;
 - l'allocation des moyens en fonction d'objectifs contractuellement définis ;
 - la liberté d'utilisation des moyens par les job centers
 - l'engagement de coopération avec des partenaires librement choisis ;
 - la coordination, la modération et l'accompagnement technique par un prestataire externe.

- [170] Les évaluateurs voient dans les modalités d'implantation du programme un élément important pour l'activité habituelle des job centers, pour les sortir de la routine, développer leur organisation et construire un réseau de partenaires. Cependant, pour de futurs programmes, les chercheurs recommandent de ne pas viser l'extension à toute l'Allemagne.

4.6.2. Transférer le pilotage du programme dans l'accompagnement ordinaire

- [171] Plutôt qu'un développement généralisé de l'expérimentation, il serait plus fructueux que la logique du programme soit mise en place au sein même de l'accompagnement ordinaire prévu dans le livre II du code social. Cela signifie :
- l'affectation des moyens en fonction d'objectifs contractualisés plutôt qu'en fonction du nombre de personnes relevant du livre II ;
 - dans le but d'un accompagnement vers l'emploi, une utilisation libre des moyens ;
 - sortir les coûts de personnel du budget de l'administration et les transférer dans le budget des moyens d'accompagnement ;

- fonder la définition légale des instruments de l'accompagnement sur leur objet (par exemple « aide temporaire à l'employeur pour l'embauche d'un chômeur présentant des freins périphériques à l'emploi » plutôt que sur les spécificités internes à chaque type d'aide financière) ;
- développer et entretenir les échanges professionnels et les confrontations d'idées et de prestations selon les modèles.

4.6.3. L'accompagnement vers l'emploi comme prestation sociale efficace d'intégration

[172] L'expérience du programme montre que les prestations d'accompagnement sont plus efficaces que les aides financières aux entreprises ou aux personnes dans le besoin. Y compris pour les participants du modèle C, très éloignés de l'emploi, l'évaluation montre une amélioration de la satisfaction et de la participation sociale. Un retour à l'emploi est possible même si sa « durabilité » est beaucoup plus faible que pour les participants du modèle A/B.

4.6.4. Une plus grande considération pour les nécessités de l'évaluation des mesures et programmes des politiques de l'emploi

[173] Les chercheurs considèrent le programme comme exemplaire sur ce point en ce qu'il a prévu dès sa conception un dispositif d'évaluation. Lors de changements législatifs ou de mise en œuvre de nouveaux programmes concernant la politique d'emploi, ils invitent à s'assurer dès l'origine de la possibilité d'en faire une évaluation scientifique. Cela nécessite en effet :

- une définition des objectifs de la mesure décidée et une définition des groupes cibles;
- la possibilité d'avoir un groupe de contrôle pour évaluer l'efficacité de la politique ou, au minimum, une possibilité de comparer dans le temps l'« avant » et l'« après » de la réforme ;
- l'identification des participants aux différentes mesures et le recensement exact des mesures elles-mêmes ;
- la prise en compte en amont des exigences de la protection des données informatiques personnelles et des processus d'autorisation pour leur traitement ;
- une séparation claire des coûts supplémentaires générés par le programme afin de pouvoir mener une analyse pertinente de son efficacité économique.

Christine DANIEL

Laurence ESLOUS

Anousheh KARVAR

Liste des personnes rencontrées

Ministère fédéral du travail et des affaires sociales (Bundesministerium für Arbeit und Soziales – BMAS)

M. Lutz NAUDET

GSUB (Gesellschaft für soziale Unternehmensberatung) – prestataire du BMAS

Dr Reiner ASTER, P-DG de la société GSUB

Dr Dieter SIMON, responsable du programme Perspektive 50plus

Projet « Berliner Joboffensive »

Mme Barbara DAMERAU, Agence fédérale du travail (antenne régionale de Berlin et du Brandebourg), directrice du projet « Berliner Joboffensive »

Mme Anja SCHILLING, Agence fédérale du travail (antenne régionale de Berlin et du Brandebourg), chargée de mission

Mme PALESCH, chef de bureau pour le placement de chômeurs au Jobcenter Berlin Steglitz-Zehlendorf

M. Ronald ZAUSCH, Agence fédérale du travail (antenne régionale de Berlin et du Brandebourg), chef de bureau

Pacte pour l'emploi « Intakt 50plus Berlin »

Mme Manja KRAATZ, directrice du jobcenter Mitte

M. Maik STEINBERG, directeur du jobcenter Steglitz/Zehlendorf

Mme Sonja HEINRICH, jobcenter Steglitz/Zehlendorf

Mme Birgid ZOSCHNIK, présidente de la section Berlin sud de la Fédération des PME (BVMW)

Mme Petra MEYER, fédération allemande des syndicats DGB de Berlin-Brandebourg

Mme Margit STREHLE, présidente CIMDATA

Mme Simone PREIß, coordinatrice de projet Mypegasus

M. Joachim HAMANN, responsable de projet Mypegasus

Mme Hella GNAUCK, responsable de projet Mypegasus

Mme Barbara FRANKE, responsable de projet Mypegasus

Pacte pour l'emploi « Havelperspektive 50plus »

Mme Anja HEYNE, directrice du jobcenter Havelland et coordonnatrice du pacte

Mme Manuela WEBER, responsable de projet, jobcenter Havelland

M. Steffen OSBECK, responsable de projet, jobcenter Brandenburg an der Havel

Mme Gabriele HOLZHAUER, conseillère, jobcenter Havelland

Mme Petra MÜLLER, jobcenter Havelland

M. Heinz ZIESECKE, ambassadeur du pacte

Mme AnkeHESSE, cliniques Havelland partenaires du pacte

Mme Laura FIDLER, stagiaire

Mme Christiane WIELOCH, en charge du pacte à la société GSUB

Fédération de syndicats allemands DGB (Deutscher Gewerkschaftbund)

M. Ingo KOLF, coordonnateur pour l'ensemble des fédérations pour les politiques du marché du travail et la politique sociale internationale

Mme Alexandra KRAMER, département de la politique européenne

Ambassade de France à Berlin

M. Jacques SIMBSLER, conseiller social

Mme Laura SCHILLINGS, chargée de mission auprès du conseiller social

Mme Barbara HAHN, interprète

