



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Comparaison des services publics de l'emploi de différents pays européens

FÉVRIER 2023

Philippe **VINÇON**
Thomas **CARGILL**
Louis **BOILLOT**
Théo **ÉTIENNE**

Brigitte **BOURGUIGNON**
Louis-Charles **VIOSSAT**
Julien **MÉJANE**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DU PLEIN EMPLOI ET DE L'INSERTION

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

N° 2022-M-044-02

N° 2022-66R

RAPPORT

COMPARAISON DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI DE DIFFÉRENTS PAYS EUROPÉENS

Établi par

THOMAS CARGILL
Inspecteur des finances

BRIGITTE BOURGUIGNON
Inspectrice générale des affaires sociales

LOUIS BOILLOT
Inspecteur des finances

LOUIS-CHARLES VIOSSAT
Inspecteur général des affaires sociales

Avec la participation de
THÉO ÉTIENNE
Inspecteur stagiaire
des finances

JULIEN MÉJANE
Inspecteur des affaires sociales

Sous la supervision de
PHILIPPE VINÇON
Inspecteur général des finances

- FÉVRIER 2022 -

SYNTHÈSE

Dans le contexte de préfiguration de France Travail, la mission a étudié les services publics de l'emploi (SPE) allemand, catalan, danois, flamand, et suédois. L'objectif de cette étude était d'**identifier de bonnes pratiques pouvant inspirer le SPE français**¹. La mission a approfondi **cinq thèmes** reflétant les principaux axes d'amélioration du système français : **la coordination des acteurs** du SPE, le **diagnostic initial de la situation des demandeurs d'emploi**, les modalités de **leur accompagnement**, le **contrôle de la recherche d'emploi** et **l'offre de services aux entreprises**.

Les pays et régions étudiés par la mission présentent des modèles de SPE très différents en termes d'organisation, de périmètre, de compétences des acteurs publics, de niveau d'externalisation, de stratégie envers les demandeurs d'emploi et de moyens mis en œuvre. Si ces différences s'expliquent par le contexte historique, politique et socioéconomique, de nombreux enseignements peuvent toutefois être tirés pour le modèle français.

L'organisation des SPE étudiés est moins morcelée que l'organisation française. Quatre des cinq SPE étudiés disposent de guichets uniques d'accompagnement des demandeurs d'emploi (Catalogne, Danemark, Flandre, Suède) et le SPE allemand comprend deux guichets d'accompagnement aux périmètres très bien définis. Ces pays ont généralement confié la politique du SPE à un ou deux échelons institutionnels. À titre d'illustration, le SPE allemand relève d'un opérateur central, la *Bundesagentur für Arbeit*, et de l'échelon intercommunal.

A contrario, pour les publics étudiés, la France se singularise par l'existence de trois guichets d'accompagnement des demandeurs d'emploi (Pôle Emploi, service d'insertion des départements, missions locales) sans cadre de redevabilité défini et de trois échelons institutionnels impliqués dans la conception et la mise en œuvre du SPE². Du fait de chevauchement de compétences entre certains guichets, d'échanges de données limités et de l'absence d'instances de gouvernance efficaces entre ces acteurs, cette organisation éclatée pose des problèmes de coordination des acteurs, de compréhension pour les usagers et d'optimisation des moyens mis en œuvre. Enfin, la France est le seul pays à avoir un guichet spécifique pour les jeunes.

Les SPE étudiés ont une approche globalement plus directive de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Quatre des cinq SPE étudiés (Allemagne, Danemark, Flandre et Suède) affichent une stratégie tournée vers la reprise rapide d'un emploi. Cela passe par différentes méthodes de diagnostic, d'accompagnement, de recours à la formation professionnelle, de contrôle et de sanction, qui visent à définir rapidement des objectifs réalistes de reprise d'emploi, à inciter le demandeur d'emploi à contacter régulièrement des employeurs et à reprendre un emploi, même s'il ne correspond pas à ses objectifs initiaux.

A contrario, la Catalogne et la France favorisent l'accompagnement du projet du demandeur d'emploi, que ce projet permette de déboucher rapidement vers un emploi ou non (formation, levée des freins à l'emploi...). Cette stratégie a pu se justifier dans un contexte de chômage élevé, mais apparaît moins pertinente aujourd'hui au vu des tensions sur certains métiers.

¹ Sur la méthode de parangonnage et les bonnes pratiques dans le secteur public, cf. European Network of Public Employment Services, *PES Network Benchmarking Manual*, décembre 2021 et OCDE, *International Benchmarking, Public Management Service (PUMA)*, février 1997 ainsi que Khurram Bhutta et Faizul Huq, *Benchmarking and best practices: an integrated approach*, *Benchmarking, An international journal*, septembre 1999.

² Etat, départements et communes (qui président généralement les missions locales). La région a, par ailleurs, des compétences relatives au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et à l'orientation.

Rapport

La comparaison des moyens humains et financiers des SPE se heurte à d'importantes difficultés en raison des différences de périmètre et de niveaux d'externalisation. Toutefois, les moyens d'accompagnement des demandeurs d'emploi sont plus importants dans les pays étudiés qu'en France (à l'exception de la Catalogne) compte tenu notamment de taux de chômage inférieurs et d'une richesse par habitant plus élevée. Les pays étudiés ont également fait le choix d'investir dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi et maintenu leur effort alors que le chômage y baissait.

Les pays étudiés éprouvent des difficultés similaires à assurer l'insertion de l'ensemble des personnes les plus éloignées de l'emploi, notamment celles qui présentent des problèmes de santé, d'addiction, et de logement. Les pays qui ont les taux d'emploi les plus élevés sont ceux qui sont parvenus à mieux qualifier l'éloignement à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux, à mieux articuler les politiques du SPE et les politiques sociales nécessaires à l'accompagnement des personnes les plus en difficulté souvent gérées à l'échelon local, et qui utilisent des contrats aidés dans le secteur marchand et non-marchand pour l'insertion des personnes éloignées de l'emploi, alors que la France y a moins recours depuis 2018. Enfin, la France se distingue par l'importance accordée à la levée des freins périphériques à l'emploi.

Ces constats, qu'il convient de remettre dans leurs contextes institutionnels respectifs, conduisent la mission à faire une série de recommandations qui peuvent être déployées à court terme dans le cadre de la mise en place de France Travail sous réserve de travaux d'expertise complémentaires. Ces recommandations s'articulent autour des éléments suivants :

- ◆ s'agissant de l'organisation générale du SPE, la mission recommande avant tout de **renforcer la redevabilité des acteurs du SPE**, particulièrement les départements et les missions locales, c'est-à-dire la **transparence** en mettant en place des remontées statistiques homogènes et transparentes de leurs activités et la **responsabilisation** en définissant un cadre contractuel où chaque acteur s'engage sur des objectifs chiffrés et vérifiables. La mission propose de réduire le nombre de **guichets en expérimentant des structures communes à Pôle Emploi, aux départements et aux missions locales** pour la prise en charge des jeunes et des bénéficiaires du RSA. Enfin, les liens entre les SPE et les structures d'orientation des jeunes doivent être resserrés, de manière à ce que ces derniers disposent d'un éclairage sur les besoins d'emploi avant d'effectuer des choix académiques et professionnels ;
- ◆ s'agissant du diagnostic initial, la mission recommande **d'améliorer la mesure de l'éloignement à l'emploi, en particulier des bénéficiaires du RSA et de l'ASS, et d'adapter leurs parcours en conséquence**. La réduction des délais entre inscription et diagnostic doit être également un objectif prioritaire pour l'ensemble des publics. L'inscription auprès du SPE devrait être rendu obligatoire dès notification du licenciement ou quelques semaines avant la fin d'un contrat à durée déterminée d'une certaine durée, afin de mettre en place des stratégies d'évitement du chômage ;
- ◆ s'agissant de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la mission recommande de **fixer des objectifs réalistes d'emploi évolutifs dans le temps et d'adopter une approche plus directive** en liant les formations financées à une cible d'emploi précise et de recourir davantage à des stages courts en entreprises. Il convient aussi de simplifier les différents modes d'accompagnement des demandeurs d'emploi en **augmentant les marges d'adaptation au niveau local** ;
- ◆ s'agissant du respect de leurs obligations par les demandeurs d'emploi, la mission recommande **d'adopter une grille de sanctions plus progressive** et de l'appliquer de façon plus systématique, en particulier pour absence à un rendez-vous ou à une réunion sans motif valable. Elle recommande aussi de mettre en place un journal de la recherche d'emploi sur le modèle suédois, adossé à des sanctions en cas de non-respect des engagements pris par les demandeurs d'emploi ;

Rapport

- ◆ s'agissant des services aux entreprises, sujet majeur dans tous les pays étudiés, la mission n'a pas identifié de solution qui se distingue, à l'exception de la pratique, au niveau local, d'équipes mixtes spécialisées « entreprises et demandeurs d'emploi », notamment dans des secteurs en tension, qu'elle recommande d'expérimenter.

À l'avenir, au-delà du chantier France Travail, si une réforme modifiant la répartition des compétences des différents acteurs du SPE était envisagée, elle devrait bien articuler les forces d'un opérateur national, qui garantit une vision d'ensemble et un pilotage efficace, et celles de ses partenaires locaux, qui ont une connaissance fine du territoire et la capacité à faire le lien avec les politiques sociales qu'il est nécessaire d'activer pour une partie des publics.

La révision de la répartition des compétences d'accompagnement de tous les demandeurs d'emploi, bénéficiaires ou non du RSA, devrait viser à ne garder que l'échelon national et un échelon de proximité unique. Cet échelon de proximité devrait correspondre à une entité administrative et institutionnelle existante et permettre d'assurer l'animation des multiples acteurs locaux impliqués dans les parcours des demandeurs d'emploi et de faire le lien avec les politiques sociales.

Il serait souhaitable, par ailleurs, que chaque demandeur d'emploi, bénéficiaire ou non du RSA, n'ait **qu'un seul et unique guichet qui pourrait être géré par un seul réseau ou par deux réseaux distincts** (comme en Allemagne), le cas échéant placés sous l'égide de France Travail.

Une telle réforme, esquissée en conclusion du rapport, devrait s'inscrire dans une réflexion plus générale sur l'organisation territoriale et viser à mieux impliquer les élus locaux et les partenaires sociaux dans la gouvernance du SPE, au niveau national et local.

Le tableau ci-dessous rassemble les principaux éléments permettant de comparer les différents SPE. Ils sont commentés en détail dans le rapport.

Tableau 1 : Synthèse des comparaisons des SPE (derniers chiffres connus)

	Indicateur		AL	CAT	DK	FLA	SU	FR
Allocations	Assurance chômage	Montant max. (€/m) ⁽¹⁾	2 805	1 098	2 602	2 039	2 526	7 816
		Durée max. (m) ⁽¹⁾	12	60	24	Illimité	10	18
		% revenu de référence ⁽¹⁾	60 %	70%	90 %	65 %	80 %	57 %
		Versée par opérateur principal	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
	Minimum social par personne seule (€/m) ⁽³⁾	499	463	490	1 296	393.	599	
	Nombre de guichets d'allocations ⁽⁴⁾	2	1	24	2	22	2	
		Indice d'intensité des allocations ⁽⁶⁾	4	2	5	4	3	4
Accompagnement		Opérateur national doté d'un réseau ⁽⁴⁾	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
		Opérateur spécialisé jeunes ⁽⁴⁾	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
		Opérateur spécialisé minima sociaux ⁽⁴⁾	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui
		Nombre d'échelons institutionnels impliqués ⁽⁴⁾	2	2	2	1	1	3
		Nombre de guichets d'accompagnement ⁽⁴⁾	2	1	1	1	1	3
		Stratégie <i>job first</i> ⁽⁴⁾	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non
		Portefeuille (DE proches de l'emploi) ⁽⁵⁾	150	500	100	N.A.	N.D.	400
		Portefeuille (DE éloignés de l'emploi) ⁽⁵⁾	100	400	100	100	N.D.	150
		Indice d'intensité de l'accompagnement ⁽⁶⁾	4	2	5	4	3	3
Contrôle		Taux de sanctions simplifié (en %) ⁽⁴⁾	28,1	0,0	46,3	13,9	N.D.	11,3
		Indice d'intensité des contrôles ⁽⁶⁾	4	1	5	3	4	2,5
Coordination		Redevabilité des acteurs du SPE ⁽⁴⁾	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte	Faible
		Coordination SPE/autres politiques sociales ⁽⁴⁾	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible
		Interconnexion des systèmes d'information ⁽⁴⁾	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible

Source : ⁽¹⁾ Données nationales (détail dans les annexes) ; ⁽²⁾ Unédic ⁽³⁾ Données nationales (détail dans les annexes) : les minima sociaux présentés dans le tableau sont pour un individu seul et peuvent être majorés dans certains pays par des aides complémentaires ; ⁽⁴⁾ Mission, à partir des données nationales et des constats lors des visites, détail dans les annexes ; ⁽⁵⁾ Mission, à partir des constats de terrain Pour la France, il s'agit des demandeurs d'emploi (DE) en portefeuille. ; ⁽⁶⁾ Les indices d'intensité reflètent une échelle relative de 1 à 5 (forte intensité). Ces indices ne sont pas issus de calculs mais reflètent la conviction de la mission à l'issue de ses travaux.

Rapport

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	
Améliorer la gouvernance et la coordination des acteurs du SPE	
Proposition n°1	Organiser par la loi un dispositif cohérent de redevabilité des différents acteurs du SPE (Pôle Emploi, départements, missions locales...) dans le cadre de France Travail, qui comportent les données d'activité et de pilotage à transmettre à un organisme central, des engagements annuels chiffrés pris dans un cadre contractuel, et des mesures de correction en cas de résultats en-deçà des engagements pris.
Proposition n°2	Mettre en place un dispositif de remontées statistiques des données d'activité et de pilotage pour tous les acteurs du SPE afin d'assurer la transparence de leurs performances.
Proposition n°3	Rapprocher les différents guichets du SPE. En s'inspirant du modèle allemand, des structures communes entre Pôle Emploi, les départements et les missions locales pourraient être expérimentées dans des territoires pilotes, pour la prise en charge des jeunes et des bénéficiaires du RSA
Proposition n°4	Rapprocher les services en charge de l'orientation des lycéens et des étudiants et France Travail en bonne intelligence avec les régions
Mieux identifier, diagnostiquer et orienter les demandeurs d'emploi	
Proposition n°5	Adopter le concept d'évitement du chômage en accompagnement les personnes en emploi dès la notification de leur licenciement ou, pour les personnes en contrat à durée déterminée d'une certaine durée quelques semaines avant la fin de leur contrat
Proposition n°6	Restructurer la prise en charge (diagnostic, projet professionnel, plan d'action) des demandeurs d'emploi autour de quelques phases distinctes et leur fixer des objectifs réalistes et évolutifs d'emploi à reprendre
Proposition n°7	Mieux caractériser l'éloignement à l'emploi, en particulier des bénéficiaires du RSA et de l'ASS, et adapter leurs parcours en conséquence
Optimiser l'accompagnement des demandeurs d'emploi	
Proposition n°8	Adopter une approche plus directive de l'accompagnement des demandeurs d'emploi fondée sur « le chemin le plus court vers l'emploi »
Proposition n°9	Poursuivre le développement des préparations opérationnelles à l'emploi (POE), en liant les prestations et les formations financées à une cible d'emploi précise
Proposition n°10	Faire davantage appel aux stages courts en entreprise et aux immersions professionnelles

Rapport

Proposition n°11	Simplifier les différents modes d'accompagnement des demandeurs d'emploi afin qu'ils soient plus compréhensibles pour le public, en augmentant les marges d'adaptation au niveau local
Proposition n°12	Transformer la modalité « suivi » en « recherche autonome » pour les publics les plus proches de l'emploi
Proposition n°13	Evaluer systématiquement, six mois après leur fin, les prestations et les formations proposées aux demandeurs d'emploi par les différents acteurs du SPE
Assurer un contrôle plus efficace de la recherche d'emploi et élargir le dispositif de sanctions	
Proposition n°14	Adopter une grille de sanctions plus progressive et l'appliquer de façon plus systématique, en particulier pour absence à un rendez-vous ou à une réunion sans motif valable
Proposition n° 15	Confier l'initiative des sanctions pour recherche insuffisante d'emploi au conseiller allocations, ce qui permettra au conseiller accompagnement de nouer un lien de confiance avec le demandeur d'emploi
Proposition n° 16	Instaurer un journal de la recherche d'emploi obligatoire et envoyé tous les mois à Pôle Emploi dont le contrôle serait assuré par un service de contrôle national
Renforcer les services aux entreprises	
Proposition n°17	Renforcer la spécialisation des conseillers entreprise. Des équipes sectorielles mixtes (conseillers entreprise et conseillers emploi) en lien étroit avec des centres de formation pourraient être expérimentées dans des zones avec des secteurs en forte tension. Les modalités de mise en œuvre doivent être laissées à la main de l'échelon local, en fonction du nombre d'ETP par agence et des relations établies avec les entreprises du territoire

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES SPE DES PAYS ÉTUDIÉS SE CARACTÉRISENT PAR UN NOMBRE LIMITÉ DE GUICHETS D'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI, UNE STRATÉGIE TOURNÉE VERS LA REPRIS RAPIDE D'UN EMPLOI ET UNE FORTE DIRECTIVITÉ DANS L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI.....	4
1.1. Les SPE sont des institutions clé du marché du travail, mais ne constituent qu'un levier parmi d'autres de la lutte contre le chômage.....	4
1.1.1. <i>Les SPE sont des institutions essentielles du marché du travail, qui regroupent des acteurs publics et privés dans des écosystèmes complexes.</i>	4
1.1.2. <i>Les SPE concourent au bon fonctionnement d'un marché du travail, mais ne sont qu'un levier parmi d'autres de la lutte contre le chômage</i>	6
1.2. Les SPE des pays étudiés s'organisent selon différents modèles.....	6
1.2.1. <i>Le SPE allemand : un système dual avec deux réseaux d'accompagnement des demandeurs d'emploi largement pilotés par une agence nationale, la Bundesagentur für Arbeit.....</i>	6
1.2.2. <i>Le SPE danois : un guichet unique et communal au sein d'un système décentralisé mais très intégré</i>	8
1.2.3. <i>Le SPE flamand (Belgique) : un guichet unique et régionalisé, qui gère aussi des centres de formation</i>	9
1.2.4. <i>Le SPE catalan (Espagne) : un guichet unique et régionalisé</i>	10
1.2.5. <i>Le SPE suédois : un opérateur centralisé et largement externalisé en 2019</i>	10
1.2.6. <i>Les différents modèles de SPE s'expliquent en partie par la diversité institutionnelle et socioéconomique des pays étudiés</i>	10
1.3. Les SPE des pays étudiés sont plus intégrés et plus directifs que le système français.....	12
1.3.1. <i>L'organisation institutionnelle des SPE des pays étudiés est moins morcelée.....</i>	12
1.3.2. <i>L'association des élus et des partenaires sociaux à la gouvernance des SPE est étroite dans les pays étudiés.....</i>	13
1.3.3. <i>L'économie générale des systèmes étudiés combine différemment niveau des allocations, intensité de l'accompagnement et degré de contrôle.....</i>	14
1.3.4. <i>Aucun SPE des pays étudiés n'a trouvé de solutions particulièrement efficaces en matière d'insertion professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi.....</i>	17
1.3.5. <i>La comparaison des moyens et budgets des SPE se heurtant à d'importantes difficultés, la mission ne peut que constater que les SPE des pays aux plus faibles niveaux de chômage sont relativement les mieux dotés.....</i>	18
1.3.6. <i>Les pays étudiés ont régulièrement adopté des réformes profondes de leur SPE, démontrant qu'aucun pays n'est assigné à un modèle</i>	20

2. LES SPE DES PAYS ÉTUDIÉS FOURNISSENT DE NOMBREUX EXEMPLES DE BONNES PRATIQUES DONT FRANCE TRAVAIL POURRAIT S'INSPIRER	22
2.1. Améliorer la gouvernance et la coordination des acteurs du SPE	22
2.1.1. <i>Mieux organiser la redevabilité des collectivités territoriales</i>	22
2.1.2. <i>Mettre en œuvre un partage effectif des données d'activité et de pilotage</i>	24
2.1.3. <i>Améliorer le rapprochement des données de suivi dans la gestion des parcours, au travers d'outils et de plateformes communes</i>	24
2.1.4. <i>Limiter le nombre de guichets d'accompagnement des demandeurs d'emploi</i>	25
2.2. Mieux identifier, diagnostiquer et orienter les demandeurs d'emploi	26
2.2.1. <i>Adopter le concept « d'évitement du chômage »</i>	26
2.2.2. <i>Définir rapidement des objectifs de reprise d'emploi réalistes et évolutifs dans le temps</i>	27
2.2.3. <i>Caractériser l'éloignement à l'emploi, en particulier des bénéficiaires de l'ASS et du RSA</i>	28
2.3. Optimiser l'accompagnement des demandeurs d'emploi	29
2.3.1. <i>Donner la priorité au retour rapide à l'emploi des personnes les plus employables</i>	29
2.3.2. <i>Simplifier les différents modes d'accompagnement des demandeurs d'emploi</i>	31
2.3.3. <i>Proposer des parcours en autonomie pour les plus proches de l'emploi</i>	31
2.3.4. <i>Évaluer systématiquement les prestations et formations proposées aux demandeurs d'emploi par l'ensemble des opérateurs du SPE</i>	32
2.4. Assurer un contrôle plus efficace de la recherche d'emploi et élargir le dispositif de sanctions	33
2.5. Renforcer les services aux entreprises	37
CONCLUSION.....	38

INTRODUCTION

Le 1^{er} août 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion ont confié à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) la mission de réaliser des comparaisons internationales sur l'organisation et les moyens des services publics de l'emploi (SPE). La lettre de mission est jointe au présent rapport.

La mission avait été conçue au printemps 2022 comme un complément de la mission IGF-IGAS d'audit de la convention tripartite de Pôle Emploi destiné à étudier les SPE de trois pays européens, dont l'Allemagne, **autour de trois thèmes** : l'organisation et les moyens du SPE, en cherchant à établir une corrélation entre le niveau et la typologie du chômage et la nature et l'ampleur des moyens mobilisés ; le pilotage du service public, notamment les mesures de l'impact des actions du SPE ; et enfin, les modalités d'implication des collectivités territoriales et des acteurs en charge de l'insertion et de la formation professionnelle.

Le lancement du chantier France Travail au début du mois de septembre 2022 a fait évoluer ces objectifs. Les commanditaires ont décidé que la mission devrait désormais principalement **nourrir les réflexions sur l'évolution du SPE français en identifiant les bonnes pratiques de quelques SPE de pays européens dans le cadre du chantier France Travail.**

Après des visites de terrain effectués par la mission dans trois départements et des échanges avec les commanditaires, **cinq thèmes d'études prioritaires ont été définis** à partir des principaux axes d'amélioration du SPE français (cf. encadré 1) :

- ◆ les **enjeux de coordination** des acteurs du SPE, particulièrement entre les opérateurs nationaux et les collectivités territoriales comme en matière de systèmes d'information ;
- ◆ **l'identification, le diagnostic initial et l'orientation** des demandeurs d'emploi ;
- ◆ les **modalités de l'accompagnement** des demandeurs d'emploi ;
- ◆ **le contrôle de la recherche d'emploi et les sanctions** associées ;
- ◆ **l'offre de service aux entreprises.**

En raison des difficultés méthodologiques, liées principalement à leurs grandes différences de périmètre et d'organisation, les moyens des SPE (effectifs et budgets) ont fait l'objet d'estimations à grands traits par la mission mais pas de travaux approfondis avec les pays étudiés. Plusieurs autres sujets n'ont pas été traités dans le rapport comme le profil et la formation des conseillers pour l'emploi, l'accompagnement des personnes en situation de handicap, des seniors, des populations allophones, ou le rôle des opérateurs privés de placement.

Encadré 1 : Les axes d'amélioration du SPE en France

Le chantier France Travail doit permettre de répondre à certaines lacunes du SPE français. Pour le cadrage et l'orientation de ses travaux, la mission a donc cherché à qualifier ces principales lacunes. Pour cela, elle s'est appuyée sur les conclusions de la mission IGF-IGAS d'audit de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi, sur ses échanges avec le cabinet du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, avec la mission de préfiguration de France Travail, et avec Pôle emploi, sur ses visites de terrain, ainsi que sur ses échanges avec d'autres acteurs du SPE français, notamment l'association des régions de France (ARF), l'association des départements de France (ADF) et l'union nationale des missions locales (UNML). Elle est aussi repartie des constats posés par le comité action publique 2022, qui sont rappelés ci-après.

Rapport

La mission est partie des principales faiblesses suivantes du SPE français pour définir ses thèmes prioritaires d'étude :

1. **la complexité et l'absence de pilotage global du SPE**, reposant sur un opérateur national avec un réseau intégré, 100 départements gérant l'insertion de façon autonome, 436 missions locales largement indépendantes des autres acteurs ;
2. **l'absence de systèmes d'information interconnectés** entre les différents acteurs du SPE et **l'absence de statistique consolidée**, qui ne permet pas d'avoir une bonne vision de certaines zones du SPE ;
3. **l'insuffisante efficacité du système de contrôle**, et notamment le caractère inopérant du critère « d'offre raisonnable d'emploi » ;
4. **la difficulté à prendre en charge les publics éloignés de l'emploi**, particulièrement les jeunes sans emploi ni formation et les chômeurs longue durée (notamment les allocataires de l'ASS et du RSA).

Source : Mission.

Pour définir les pays à étudier, la mission a consulté l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Bureau international du travail (BIT), le réseau européen des services publics de l'emploi (*PES European network*), la direction générale du trésor (DG Trésor), la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la direction internationale de Pôle emploi et les conseillers pour les affaires sociales des ambassades de France dans les pays concernés. Sans viser à retenir un panel représentatif de l'ensemble des modèles de SPE existants en Europe, **elle a pris en compte les facteurs suivants dans la sélection des pays étudiés** (cf. tableau 2) :

- ◆ leur appartenance à l'Union européenne et leur situation géographique ;
- ◆ la taille et la structure de leur économie ;
- ◆ le fonctionnement de leur marché du travail et leur niveau de chômage ;
- ◆ le mode d'indemnisation du chômage ;
- ◆ le fonctionnement et l'organisation de leur service public de l'emploi ;
- ◆ la capacité à réunir rapidement les différents acteurs sur place (présence d'un conseiller pour les affaires sociales au sein des services de l'ambassade, relation avec Pôle Emploi).

Tableau 2 : Comparaison de différents pays étudiés en Europe envisagés par la mission

	AL	SU	R-U	DK	BE	IT	ESP	FR
Population – en millions d'habitants ⁽¹⁾	83,2	10,4	65,6	5,8	11,4	60	47	67,0
Taux d'emploi (2022) ⁽²⁾	77,3 %	77,4 %	75,5 %	76,8 %	66,8 %	60,1 %	64,7 %	68,4 %
Taux de chômage (2022) ⁽²⁾	3,0 %	7,7 %	3,6 %	4,5 %	5,4 %	7,8 %	12,5 %	7,1 %
Durée maximale d'indemnisation ⁽³⁾	12 m	10 m	6 m	24 m	Illimité	24 m	24 m	18 m
Maximum de l'allocation mensuelle ⁽³⁾	2 805 €	2 526 €	N.D.	2 602 €	2 039 €	1 360 €	1 098 €	7 816 €
Allocation chômage contributive moyenne ⁽³⁾	1 056 €	N.D.	348 €	N.D.	N.D.	N.D.	904 €	1 280 €
Similarité du SPE au modèle FR ⁽⁴⁾	Forte	Moyen	Moyen	Moyen	Faible	Faible	Faible	N.A.
Autonomie du SPE vs. gouvernement ⁽⁴⁾	Moyen	Faible	Faible	Forte	Forte	Forte	Faible	Moyen
Rôle du privé dans le SPE ⁽⁴⁾	Faible	Fort	Fort	Faible	Fort	Fort	Faible	Fort

Source : (1) Mission, (2) OCDE octobre 2022 pour le taux de chômage, corrigé des variations saisonnières, et T3 2022 pour le taux d'emploi. (3) Sources nationales, durée maximale pour un bénéficiaire de l'assurance chômage hors exception (notamment pour les seniors), nouvelles règles applicables en France ; (4) OCDE et PES Network, (5) Mission.

En définitive, la mission a choisi d'étudier les cinq pays ou régions suivants :

- ◆ **l'Allemagne**, explicitement mentionnée dans la lettre de mission, qui est un pays de comparaison très intéressant pour la France, par sa taille et l'existence d'une agence centralisée aux larges compétences en matière de SPE et au-delà ;
- ◆ **le Danemark**, dont le SPE est régulièrement cité en modèle avec la *flexisécurité* et qui présente un contrepoint à l'organisation française, étant décentralisé avec une agence de coordination nationale ;

Rapport

- ◆ **la région de Catalogne en Espagne**, dont le SPE est régionalisé et opère dans un contexte de chômage plus élevé qu'en France ;
- ◆ **la région de la Flandre en Belgique**, dont le SPE est également régionalisé et souvent cité en exemple ;
- ◆ **la Suède**, qui a un taux de chômage proche du taux français et un opérateur national du SPE centralisé, et a connu une réforme en 2019 fondée sur une forte réduction de ses effectifs et un transfert de ses relations avec les demandeurs d'emploi à des opérateurs privés.

Dans un premier temps, la mission a étudié le SPE français et a préparé les visites de terrain des pays étudiés. Après des échanges avec la DGEFP, Pôle emploi et la mission IGF-IGAS d'audit de la convention tripartite, elle s'est rendue à Clichy-sous-Bois, Lille et Tours, où elle a visité des agences locales de Pôle emploi, des services départementaux en charge de l'insertion, une mission locale, et elle a échangé avec les services déconcentrés de l'État en charge de l'emploi et de l'insertion.

Dans un second temps, la mission a organisé des visites de terrain de chacun des cinq pays étudiés. Elle s'est rendue :

- ◆ deux fois en Allemagne, à Nuremberg du 19 au 21 octobre 2022 puis à Berlin et dans le Brandebourg du 14 au 17 novembre 2022 ;
- ◆ deux fois en Flandre belge, à Bruxelles et Vilvoorde du 24 au 25 octobre 2022 puis à Courtrai le 20 décembre 2022 ;
- ◆ à Copenhague et à Høje-Taastrup au Danemark, du 7 au 9 novembre 2022 ;
- ◆ à Barcelone, Vic et Manlleu en Catalogne en Espagne, les 28 et 29 novembre 2022 ;
- ◆ à Stockholm en Suède le 1^{er} décembre 2022.

Dans chaque pays, la mission a cherché à rencontrer les directions des principaux opérateurs publics du SPE, à visiter des agences accueillant des demandeurs d'emploi pour échanger avec les conseillers et, lorsque c'était possible, à assister à des entretiens avec des demandeurs d'emploi, à rencontrer les autres acteurs du SPE, notamment les collectivités territoriales concernées, et à échanger avec des observateurs du SPE. La mission s'est adaptée à la situation de chaque pays et a documenté aussi précisément que possible le contexte socio-économique, l'organisation du SPE et les bonnes pratiques relatives aux cinq thèmes prioritaires de chaque pays. Ces travaux sont détaillés dans chacune des cinq annexes pays.

La mission a complété les visites par des échanges avec les experts des SPE étrangers rencontrés portant sur les chiffres utilisés, des entretiens à distance et des analyses de la littérature scientifique et administrative. Chaque annexe pays a été transmise aux experts des SPE des pays visités qui ont pu faire part de leurs commentaires et apporter des précisions reprises dans le rapport. Au total, près de 200 personnes ont été entendues par la mission.

La mission a travaillé avec la mission de préfiguration de France Travail, avec laquelle un point d'échange s'est tenu toutes les deux semaines.

Pour ses travaux préalables et l'organisation de ses déplacements, **la mission a bénéficié du soutien de la direction Europe et relations internationale de Pôle emploi**, et des ambassades dans les pays étudiés. Elle a également reçu une contribution de la conseillère pour les affaires sociales près de notre ambassade au Royaume-Uni qui figure en annexe.

Les travaux de la mission ont donné lieu à la rédaction :

- ◆ du présent **rapport de synthèse** ;
- ◆ de douze **annexes** :
 - une annexe d'éclairage sur le contexte socio-économique des pays étudiés, les SPE et l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;

Rapport

- six annexes sur chacun des pays étudiés, dont une annexe établie sur le SPE britannique par la conseillère aux affaires sociales à Londres ;
- une annexe sur les systèmes d'information des SPE ;
- une annexe sur l'évaluation des moyens des SPE et la comparaison des systèmes de contrôle et de sanction ;
- une annexe qui présente une visualisation des parcours des demandeurs d'emploi en France, en Allemagne, au Danemark, et en Flandre belge ;
- une annexe qui établit la liste des personnes rencontrées par la mission ;
- une annexe constituée de la lettre de mission.

La première partie du rapport présente le rôle que jouent les SPE sur le marché du travail (1.1), les caractéristiques principales des SPE que la mission a étudiés (1.2) et les spécificités du modèle français par rapport aux autres (1.3).

La seconde partie met en lumière les bonnes pratiques que la mission a observées dans les pays étudiés et qui pourraient inspirer le modèle français à court ou moyen terme. Ces bonnes pratiques sont présentées dans l'ordre des cinq thèmes prioritaires choisis par la mission.

1. Les SPE des pays étudiés se caractérisent par un nombre limité de guichets d'accompagnement des demandeurs d'emploi, une stratégie tournée vers la reprise rapide d'un emploi et une forte directivité dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi

1.1. Les SPE sont des institutions clé du marché du travail, mais ne constituent qu'un levier parmi d'autres de la lutte contre le chômage

1.1.1. Les SPE sont des institutions essentielles du marché du travail, qui regroupent des acteurs publics et privés dans des écosystèmes complexes

Trois conventions négociées dans le cadre de l'OIT fixent les principes de l'organisation et du fonctionnement des SPE³. Conformément à ces textes, les SPE ont pour principal objectif de mettre en contact les demandeurs d'emploi avec les employeurs. Les missions essentielles des SPE sont ainsi l'accueil et l'information des demandeurs d'emploi, leur accompagnement⁴, le versement des indemnités liées au chômage, ainsi que des services rendus aux employeurs en matière de prospection et de collecte d'offres d'emploi et d'aide au recrutement. Les SPE peuvent parfois gérer directement des centres de formation, être responsables de l'orientation et de l'insertion socio-professionnelle des jeunes dans le système scolaire, verser des *minima* sociaux, des prestations familiales et des allocations pour les personnes handicapées, agréer et superviser les agences d'emploi privées ou délivrer des autorisations de travail. Les SPE jouent enfin un rôle essentiel pour identifier et faciliter les évolutions structurelles du marché du travail.

³ La convention n°88 de 1948 prévoit notamment que chaque pays doit entretenir un service public et gratuit de l'emploi, la convention n° 122 de 1964 définit la politique de l'emploi, et enfin la convention n° 181 de 1997 sur les agences d'emploi privés reconnaît le rôle des opérateurs privés de placement. En France, le SPE, dont l'opérateur principal est Pôle Emploi, est encadré au niveau législatif par le titre 1^{er} du livre III du code du travail.

⁴ L'accompagnement regroupe les activités d'orientation, de conseil, d'intermédiation et de placement sur le marché du travail ou dans un dispositif de formation professionnelle.

Rapport

Les SPE sont devenus des écosystèmes complexes qui reposent désormais sur plusieurs opérateurs, publics et privés. Par exemple, l'opérateur central suédois *Arbetsförmedlingen*, guichet unique du SPE, s'appuie sur de très nombreux prestataires privés auprès de qui il a externalisé l'accompagnement des demandeurs d'emploi. En France, outre les services de l'État et Pôle Emploi, le premier cercle du SPE comprend l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Il faut y ajouter les régions, les départements, les communes et les missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, sans oublier les organismes d'insertion par l'activité économique et les opérateurs privés de placement. En raison du caractère de plus en plus dynamique des marchés de l'emploi et de la multiplicité des acteurs qui en font partie, les SPE ont également progressivement renforcé leurs liens avec les agences en charge du développement économique et des territoires et les secteurs privés et associatifs.

La multiplicité des missions et des modes d'organisation du SPE explique la grande diversité des modèles existants et la difficulté à les classer. D'un pays à l'autre, les frontières des SPE sont difficiles à identifier. Dans certains pays, les opérateurs publics du SPE ont des missions plus étendues, notamment des missions de formation professionnelle, d'orientation des étudiants et des personnes en emploi, de gestion d'autres aides sociales en plus des allocations chômage. Dans d'autres pays, le recours à des prestataires privés est particulièrement développé. Dans tous les pays, les collectivités locales, des associations et des acteurs privés jouent un rôle important dans le SPE, et les outils statistiques disponibles ne permettent pas de suivre finement leur activité.

Les classifications de l'OCDE et du PES Network reposent généralement sur une approche à trois dimensions : le niveau d'autonomie des acteurs du SPE vis-à-vis du gouvernement, le rôle des prestataires privés, les services fournis par les opérateurs publics du SPE. Dans ces modèles, la France se distingue par l'existence d'un opérateur national doté d'un réseau et reposant sur une gouvernance tripartite, ainsi que par le recours conséquent à des prestataires privés (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Les modèles d'organisation des acteurs publics du SPE dans les différents pays de l'OCDE au regard de l'autonomie des acteurs du SPE par rapport aux instances nationales (abscisses) et au rôle des prestataires privés (ordonnées) (2021)

	Service d'un ministère coordonnant des prestataires publics / privés	Opérateur national relevant directement d'un ministère	Opérateur national avec une gouvernance tripartite	SPE décentralisé avec une agence de coordination nationale	SPE décentralisé sans agence de coordination nationale
Principalement des prestataires publics	CYP, JPN, LUX	CZE, CHL, CRI, ISR, SVK	EST, DEU, HRV, PRT, SVN	CHE, DNK	CAN
Prestataires privés offrant des services en complément des prestataires publics	-	BGR, LTU, LVA, MEX, NLD	GRC, ISL, ROU, TUR	COL, ESP	-
Recours partiel ou total à des prestataires privés	AUS, FIN, GBR, HUN, IRL, NZL	KOR, MLT, NOR, SWE	AUT, FRA	ITA	BEL, POL, USA

Source : OCDE, 2021, Social, Employment and Migration Working Papers, No. 262, Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity, Anne Lauringson.

1.1.2. Les SPE concourent au bon fonctionnement d'un marché du travail, mais ne sont qu'un levier parmi d'autres de la lutte contre le chômage

Si le rôle des SPE dans le bon fonctionnement du marché du travail est reconnu, le taux d'emploi et le taux de chômage d'un pays donné dépendent aussi de très nombreux autres facteurs, dont (1) la structure et le dynamisme de l'économie ainsi que, plus généralement, la politique macroéconomique ; (2) sa démographie et sa politique d'immigration ; (3) la performance du système de formation initiale et d'orientation dans l'enseignement secondaire et supérieur ; (4) la qualité du système de formation continue, d'apprentissage et de validation des acquis de l'expérience ; (5) la flexibilité du droit du travail ; (6) le niveau et la durée des allocations chômage et des minima sociaux ; (7) l'âge de départ à la retraite et les dispositifs de préretraite et d'invalidité ; (8) les politiques ciblées en faveur des publics spécifiques (personnes en situation de handicap, jeunes, seniors, allophones) ; (9) toutes les politiques publiques favorisant la disponibilité et la mobilité des actifs (politique familiale, aménagement du territoire) et (10) la qualité des relations sociales et le dynamisme du dialogue social.

Ces différents facteurs sont fortement interdépendants, ce qui rend difficile l'évaluation du rôle propre des SPE et de sa fonction d'accompagnement. Aucun indicateur unique, et certainement pas le taux de chômage, ne permet de juger l'activité d'un SPE dans son ensemble. Son évaluation requiert de passer par des approches dynamiques et multifactorielles. Les études disponibles peinent à comparer des systèmes entre eux, les facteurs d'incidence étant trop nombreux, et se concentrent généralement sur certains dispositifs précis. Si la plupart des études disponibles montrent néanmoins un effet positif de l'accompagnement, **il n'existe pas de consensus sur un modèle optimal de SPE.**

1.2. Les SPE des pays étudiés s'organisent selon différents modèles

1.2.1. Le SPE allemand : un système dual avec deux réseaux d'accompagnement des demandeurs d'emploi largement pilotés par une agence nationale, la *Bundesagentur für Arbeit*

L'Allemagne a un taux de chômage de 3,0 % en octobre 2022. L'allocation d'assurance chômage est versée par la *Bundesagentur für Arbeit* pour 12 mois, avec un taux de remplacement de 60 % du salaire de référence, plafonné à 2 805 €⁵.

Il existe deux réseaux d'accompagnement des demandeurs d'emploi, largement pilotés par une agence nationale, la *Bundesagentur für Arbeit*, dont la gouvernance est aux deux-tiers entre les mains des partenaires sociaux :

- ♦ les **156 agences pour l'emploi**, qui dépendent exclusivement de la *Bundesagentur für Arbeit*, accompagnent les demandeurs d'emploi (56 000 ETP environ pour 800 000 demandeurs d'emploi fin 2021) pendant **les douze mois où ils bénéficient de l'assurance chômage** contributive ;

⁵ Chiffre tiré d'une étude de l'Unedic au sujet de l'indemnisation en Allemagne, 2020 - [https://www.unedic.org/sites/default/files/2020-01/Fiche Allemagne decembre 2019.pdf](https://www.unedic.org/sites/default/files/2020-01/Fiche%20Allemagne%20decembre%202019.pdf).

Rapport

- ◆ les **406 Jobcenters qui accompagnent les demandeurs d'emploi ne bénéficient pas ou plus de l'assurance chômage** contributive (1,7 millions de personnes fin 2021) mais du minimum social, fusionné avec l'assistance chômage par la loi Hartz IV (*Arbeitslosengeld 2 ou SGB II*), quels que soient leur âge et leur éloignement à l'emploi.
 - 302 *Jobcenters*, soit les trois quarts du total, sont des structures communes entre les *Landkreise* et *kreisfreie Städte*, l'équivalent de l'échelon intercommunal français⁶, et de la *Bundesagentur für Arbeit*, qui utilisent le système d'information unique de cette agence et appliquent des procédures communes.
 - Par ailleurs, 104 *Jobcenters* sont gérés de manière autonome par un *Landkreis* ou une *kreisfreie Stadt*, sans cogestion avec la *Bundesagentur für Arbeit*.

La *Bundesagentur für Arbeit*, dont le modèle ressemble le plus à Pôle Emploi, emploie plus de 101 000 équivalents temps plein (ETP), auxquelles il faut ajouter de l'ordre de 20 000 ETP dans les *Jobcenters* cogérés qui sont des agents publics territoriaux, et 11 000 ETP dans les *Jobcenters* gérés en autonomie par l'échelon intercommunal⁷. Avec un taux de chômage qui a fortement décru ces dernières années, **le SPE allemand, dont les effectifs sont restés relativement stables, apparaît bien doté en effectifs**. Le nombre des usagers adultes de la *Bundesagentur für Arbeit*, hors gestion des caisses d'allocations familiales, et des *Jobcenters* est estimé à environ 3,6 millions⁸. Toutefois, cette estimation ne reflète pas la diversité des degrés d'accompagnements des usagers selon leur situation, notamment s'agissant de ceux qui travaillent tout en recevant un complément de *minima social*.

De nombreuses sanctions sont prévues pour les demandeurs d'emploi qui ne recherchent pas assez activement du travail, mais, dans les faits, la principale sanction, financière et symbolique, réside dans le passage au bout de douze mois de l'assurance chômage contributive, gérée par les agences pour l'emploi, à l'*Arbeitslosengeld* (allocation chômage), géré par les *Jobcenters*.

⁶ L'Allemagne compte 294 *Landkreise* (appelé *Kreise* dans certaines parties du pays) et 110 *kreisfreie Städte*. Ces échelons intercommunaux, parfois appelés arrondissements en français, représentent un échelon intermédiaire entre les échelons supérieurs (*Länder*) et l'échelon communal (*Gemeinden*).

⁷ La fiabilité des chiffres est limitée : cf. annexe IX.

⁸ Les statistiques de la *Bundesagentur für Arbeit* comptabilisent 754 000 demandeurs d'emplois bénéficiant de l'allocation chômage en décembre 2022, et 2 837 000 "communautés de besoin" - acception plus empirique d'un ménage que celle du foyer fiscal - recevant des prestations du minimum social ALG 2. Ces communautés renvoient à 5 645 000 personnes - soit deux personnes par communauté en moyenne, qu'il s'agisse de demandeurs d'emplois "SGB II" (1,7 million), de personnes non concernées par l'obligation de travailler (enfants notamment, 1,6 million de personnes), de travailleurs nécessitant un complément de revenus (2,2 millions de personnes, chiffre obtenu par soustraction). En prenant l'hypothèse simplificatrice que les *Jobcenters* co-gérés par la BA et les intercommunalités (302 sur 406 centres en Allemagne) accompagnent les trois quarts des allocataires, cela signifierait que ces derniers accompagnent 75 % de 3,9 millions d'adultes aptes au travail, soit 2,9 millions. Ajoutés aux 754 000 allocataires de l'assurance chômage, cela fait un nombre d'usagers actifs d'environ 3,6 millions. Toutefois, le degré d'accompagnement des adultes travaillant est nettement inférieur à celui valable pour les personnes considérées comme demandeurs d'emploi.

Voir <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Aktuelle-Eckwerte-Nav.html?jsessionid=DFE2232AC321B617E00249DD5CEB1578> et <https://statistik.arbeitsagentur.de/>

Encadré 2 : La réforme du *Bürgergeld*

Le 25 novembre 2022, le parlement allemand a voté la réforme du régime non contributif de l'*Arbeitslosengeld II* (« allocation chômage ») et sa transformation en *Bürgergeld* (« revenu citoyen »). Cette réforme était prévue dans l'accord de coalition (SPD, FDP, Verts) d'octobre 2021. Elle est applicable depuis le 1^{er} janvier 2023 et touche les demandeurs d'emploi qui ne bénéficient pas de l'assurance chômage contributive.

Cette réforme :

- desserre les conditions d'attribution de l'allocation, en augmentant notamment les plafonds du patrimoine maximal (jusqu'à 40 000€ pour une personne seule et 15 000€ par membre supplémentaire dans le foyer) pour être éligible et en permettant aux allocataires de conserver leur logement quelle que soit sa taille ;
- réduit les sanctions possibles. Alors qu'elles atteignaient 20% pour trois mois dès la première infraction puis directement 30% pour trois mois, l'allocation sera réduite de 10% pour un mois lors de la première infraction, 20% pour deux mois la suivante et 30% pour trois mois la troisième fois. La coalition voulait instaurer une période de six mois de carence avant toute sanction à l'égard d'un allocataire irrespectueux de ses engagements mais la majorité du Bundesrat ne l'a pas acceptée ;
- augmente les allocations (+ 12%, de 449 € à 503 € pour une personne seule et 1 598€ pour une famille avec deux adolescents), et met en place un bonus pour les allocataires suivant une formation professionnelle de 150 € par mois, ce qui traduit la volonté de passer à un système davantage fondé sur l'incitation et la montée en compétences.

D'après les interlocuteurs de la mission, cette réforme revient sur l'esprit des réformes *Hartz*, qui mettaient l'accent sur la reprise rapide d'emploi et un cadre strict de sanctions. Même si celles-ci étaient *de facto* peu appliquées (*cf. infra*), leur existence même participait à mobiliser les demandeurs d'emploi sur leur projet.

Ce mouvement d'allègement des conditions d'attribution des allocations et des sanctions n'a été observé qu'en Allemagne, les autres pays étudiés étant actuellement plutôt engagés dans des mouvements inverses.

Source : Mission.

1.2.2. Le SPE danois : un guichet unique et communal au sein d'un système décentralisé mais très intégré

Le Danemark a un taux de chômage de 4,5 % en octobre 2022. L'allocation d'assurance chômage contributive, facultative, est versée par des caisses d'assurance chômage pour 24 mois, avec un taux de remplacement de 90 % du salaire de référence, plafonné à 2 602 €.

À la différence de l'Allemagne ou de la France, le SPE danois ne repose pas sur un grand opérateur principal mais est décentralisé aux communes : ses moyens et ses objectifs, définis par la loi, sont mis en œuvre par les **98 communes du pays** (*Kommune*⁹). Dans chaque commune, un **Jobcenter, guichet unique** du SPE, accueille l'ensemble des publics, quels que soient leur âge et leur éloignement à l'emploi.

La cohérence du SPE danois est assurée par :

- ♦ une **agence nationale placée sous l'autorité du ministère du travail**, l'agence STAR, créée en 2014, qui est responsable de la supervision et du contrôle du SPE géré par les communes. Chaque commune s'engage annuellement sur des objectifs chiffrés, dans un plan annuel pour l'emploi. Si la commune s'écarte de la trajectoire définie, elle fait l'objet d'une supervision renforcée de l'agence STAR et doit s'engager sur un plan d'action permettant de redresser la tendance ;

⁹ Le Danemark compte deux échelons territoriaux, 5 régions (*Region*) et 98 communes (*Kommune*). Cette organisation est issue d'une réforme constitutionnelle datant de 2007. Avant cette date, le Danemark comptait 13 régions (*Amter*) et 271 communes (*Ærø*).

Rapport

- ◆ un **système d'information commun** à toutes les communes, qui permet de disposer d'une information précise sur l'activité et les résultats de chaque *Jobcenter*.

Le SPE danois est le mieux doté en effectifs et en moyens financiers parmi les pays étudiés. Les *Jobcenters* emploient ainsi de l'ordre de 10 000 ETP pour 150 000 usagers du SPE, sans compter les effectifs des caisses d'assurance chômage, distinctes des *Jobcenters* mais une réduction des moyens du SPE figure dans le programme de la nouvelle coalition.

Encadré 3 : Le Danemark se dirige vers une réduction significative des moyens du SPE

En 2022, un large consensus s'est établi au sein de la classe politique et des partenaires sociaux sur la nécessité de réduire de 25 à 30 % d'ici à 2030 les moyens du SPE, ce qui conduirait à réduire le volume des moyens humains des *Jobcenters*. Cette proposition s'est imposée, dans le cadre de la campagne électorale précédant les élections législatives de novembre 2022 qui a vu l'entrée du parti de centre droit dans la coalition toujours dirigée par une première ministre social-démocrate.

Les critiques pointent notamment du doigt l'excès de réglementation qui pèserait sur les communes et sur les demandeurs d'emploi, et l'importance des moyens humains du SPE danois, alors que le nombre de demandeurs d'emploi a très largement diminué.

Source : Mission.

1.2.3. Le SPE flamand (Belgique) : un guichet unique et régionalisé, qui gère aussi des centres de formation

La région de Flandre belge a un taux de chômage de 3,6 % au troisième trimestre 2022, inférieur à la moyenne nationale de 2,1 points. L'allocation d'assurance chômage est versée par l'ONEM, une caisse nationale d'assurance chômage, pour une durée illimitée mais des montants, plafonnés à 2 039 € au départ puis descendant rapidement pour se stabiliser à 1 296 € au bout d'un an.

Le SPE belge est un autre exemple de **SPE décentralisé au niveau régional**¹⁰. La Flandre a confié son SPE à l'agence **VDAB, guichet unique des demandeurs d'emploi**, qui organise l'accompagnement de ses usagers selon deux modalités :

- ◆ les demandeurs d'emplois considérés comme les plus autonomes ne bénéficient que des outils digitaux développés par le VDAB. Trois centres de contact (*contact centers*), des plateformes composées d'agents, sont à disposition par mail ou par téléphone si ces demandeurs d'emploi ont besoin d'aide ;
- ◆ les moins autonomes sont accompagnés dans 60 centres de compétences (*competence centers*), des agences qui rassemblent des équipes d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des centres de formation.

Le VDAB emploie 4 500 ETP. Ses usagers sont environ 180 000 fin 2022 en comptant les services en ligne, mais ceux bénéficiant de services d'accompagnement en présentiel (placement, *coaching*, formations) sont environ 40 000¹¹.

¹⁰ Il existe quatre agences de l'emploi en Belgique, le VDAB, Actiris et le FOREM, une pour chacune des trois régions belges de Flandre, de Bruxelles-capitale et de Wallonie, ainsi qu'une agence pour la Communauté germanophone, ADG.

¹¹ Entretien avec le directeur général du VDAB, novembre 2022.

1.2.4. Le SPE catalan (Espagne) : un guichet unique et régionalisé

La Catalogne espagnole a un taux de chômage de 9,3 % en octobre 2022. Comme en Belgique, l'allocation d'assurance chômage est versée par une caisse nationale d'assurance chômage, le service public d'emploi national (*servicio público de empleo Estatal*, SEPE), pendant une durée allant de 120 à 720 jours, avec un taux de remplacement de 70 % du salaire de référence pendant 180 jours¹², plafonné à 1 098 €, pour un demandeur d'emploi sans enfant.

Le SPE espagnol est un **autre exemple de SPE décentralisé au niveau régional** (*Comunidad autónoma*¹³), qui a un certain nombre de points communs avec le SPE flamand. En Catalogne, le SPE est géré par une agence placée sous l'autorité du gouvernement régional, le SOC. Celui-ci associe également quelques communes à la mise en œuvre de certaines missions du SPE, notamment la commune de Barcelone. **69 agences locales du SOC** sont à l'œuvre dans les quatre provinces de Catalogne.

Le SOC emploie **1 800 ETP**, dont 1 026 en agence. Le SOC et le SEPE partagent les mêmes locaux. Le SEPE compte environ 600 ETP en Catalogne¹⁴.

Par ailleurs, cinq communes de la région dont Barcelone ont développé leur propre agence de développement économique, qui comprend un service d'accompagnement aux demandeurs d'emploi. La principale, *Barcelona Activa*, comptait en juillet 2021 de l'ordre de 460 ETP et son offre recoupe en grande partie celle du SOC.

1.2.5. Le SPE suédois : un opérateur centralisé et largement externalisé en 2019

La Suède a un taux de chômage de 7,7 % en octobre 2022. L'allocation d'assurance chômage est versée par des caisses d'assurance chômage pendant 300 jours, avec un taux de remplacement de 80 % du salaire de référence, plafonné à 2 526 €.

Le SPE suédois repose sur l'*Arbetsförmedlingen*, un opérateur public national centralisé, comme en Allemagne ou en France, qui dispose d'un réseau de 112 agences et emploie environ **10 000 agents**.

Toutefois, **en 2019, l'accompagnement des demandeurs d'emploi a été très largement privatisé** : l'*Arbetsförmedlingen* a réduit ses effectifs de 30 % et a délégué à des prestataires privés agréés l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi. Si l'*Arbetsförmedlingen* continue d'être un guichet unique d'accueil et d'inscription des demandeurs d'emploi, de multiples opérateurs privés prennent en charge des pans du SPE qui sont assurés, dans les autres pays, par des acteurs publics. Les demandeurs d'emploi ont ainsi le choix entre plusieurs opérateurs privés pour les accompagner, conformément à l'objectif de la réforme.

1.2.6. Les différents modèles de SPE s'expliquent en partie par la diversité institutionnelle et socioéconomique des pays étudiés

Les caractéristiques géographiques, institutionnelles et socioéconomiques des pays étudiés expliquent largement les modalités d'organisation et de fonctionnement de leur SPE (cf. tableau 4).

¹² Selon une note de l'Unédic de 2020, ce taux passe à 50 % par la suite.

¹³ Les communautés autonomes (*comunidades autónomas*) sont le premier niveau de subdivision territoriale du royaume d'Espagne. Au nombre de 17, auxquelles il faut ajouter les villes autonomes de Ceuta et Melilla, elles bénéficient toutes d'un régime d'autonomie interne.

¹⁴ La fiabilité des chiffres concernant le SEPE est limitée : cf. annexe IX.

Rapport

L'Allemagne et la Belgique sont des États fédéraux et l'Espagne un État où les communautés, en particulier la Catalogne et le Pays Basque, disposent de compétences très étendues alors que la Suède et le Danemark sont des États unitaires fortement décentralisés et la France demeure un État unitaire plus centralisé. La France, l'Allemagne et la Suède disposent d'un opérateur public national alors que le SPE est placé sous la responsabilité des régions en Catalogne et en Flandre. Au Danemark, la mise en œuvre du SPE est confiée aux 98 communes sous la houlette d'une agence nationale de coordination (STAR). En Allemagne, l'opérateur national travaille en coordination étroite avec l'échelon intercommunal.

Les performances du marché du travail (taux d'emploi, taux de chômage, y compris de longue durée), très diverses d'un groupe de pays à l'autre, ont des conséquences évidentes sur les SPE. L'Allemagne, le Danemark et la Flandre ont des taux de chômage particulièrement bas et des taux de vacances de postes élevés¹⁵. Cela permet aux SPE de ces pays de concentrer leurs efforts sur un nombre limité de demandeurs d'emploi et les conduit à se tourner de plus en plus vers les entreprises, pour les amener à adapter leurs stratégies de recrutement. À l'autre bout du spectre, alors que la Catalogne a un taux de chômage de 9,3 % et un taux de vacances de postes plus bas, son SPE doit gérer un nombre de demandeurs d'emploi beaucoup plus important face à un nombre d'offres d'emploi plus limité, étant en cela proche de la France.

Les taux de syndicalisation sont très élevés au Danemark et en Suède, à plus de 65 %, et moindres en Allemagne (16,3 %), mais avec, pour ces trois pays, un rôle clé des partenaires sociaux au sein de leurs modèles de relations sociales. D'après les interlocuteurs danois et allemands, la place importante donnée aux partenaires sociaux et aux collectivités territoriales dans la gouvernance et la gestion de leurs SPE accroît la légitimité des mesures prises vis-à-vis des demandeurs d'emploi, notamment au regard de la directivité de l'accompagnement et de la sévérité des contrôles.

Tableau 4 : Caractéristiques institutionnelles et socio-économique des pays étudiés (2021)

	AL	ESP (CAT)	DK	BEL (FLA)	SU	FR
Superficie (milliers km ²) ⁽¹⁾	357 600	505 990 (32 114)	44 900	30 668 (13 624)	449 000	551 700
Population (M) ⁽¹⁾	83,1	7,6	5,8	6,6	10,4	67,7
Organisation politique ⁽¹⁾	Fédérale	Quasi-fédérale	Décentra.	Fédérale	Décentra.	Centralisée
PIB/habitant en SPA (k€) ^{(2)*}	38 600	27 700 (31 110)	43 000	35 200 (35 900)	39 700	33 600
Dette/PIB (%) ⁽²⁾	69 %	118 %*	37 %	108 %*	37 %	113 %*
Taux de syndicalisation ⁽³⁾	16,3 %	12,5 %*	67,0 %	49,1 %*	65,2 %	10,8 %
Taux d'emploi ⁽³⁾	77,3%	64,7 %*	76,8 %	66,8 % (76,8 %)	77,4 %	68,7%
Taux de chômage BIT ⁽³⁾	3,0 %	12,5 % (9,3 %)	4,5 %	5,4 % (3,6 %)	7,7 %	7,1 %

Source : ⁽¹⁾ Mission, ⁽²⁾ Eurostat, ⁽³⁾ Taux d'emploi : source OCDE, T3 2022 et taux de chômage : source OCDE octobre 2022 sauf pour la Catalogne Idescat T3 2022 et les Flandres (Statbel).

*Chiffres de la Belgique (au lieu de la Flandre) et de l'Espagne (au lieu de la Catalogne) lorsqu'il n'y avait pas de données plus fines.

¹⁵ Dans le cas allemand, l'effort de la *Bundesagentur für Arbeit* porte également sur le maintien d'une population active élevée, par un encouragement à l'immigration de travail. En raison du vieillissement démographique, le gouvernement allemand anticipe une baisse de sept millions de la population active potentielle d'ici à 2035 sans immigration de travail. Selon les prévisions présentées à la mission, la *Bundesagentur für Arbeit* vise une immigration nette de 400 000 personnes par an jusqu'en à 2035 pour maintenir le niveau de la population active. A titre d'illustration, des accords-cadres avec des pays tiers sur certains secteurs (santé notamment) ont été ainsi signés ces dernières années avec la Jordanie et les Philippines notamment.

1.3. Les SPE des pays étudiés sont plus intégrés et plus directifs que le système français

1.3.1. L'organisation institutionnelle des SPE des pays étudiés est moins morcelée

Concernant l'accompagnement des demandeurs d'emploi, le Danemark, la Flandre et la Suède ont mis en place des guichets uniques d'accompagnement des demandeurs d'emploi, qui ne relèvent que d'un ou deux échelons institutionnels. Au Danemark, l'État et l'agence STAR ont un rôle central dans la définition de la stratégie du SPE, et les communes sont compétentes pour sa mise en œuvre à travers un guichet unique, les *Jobcenters*. En Suède, le système repose sur l'opérateur national, sous tutelle de l'État, l'*Arbetsförmedlingen*, guichet unique du SPE même si les demandeurs d'emploi sont libres de choisir l'opérateur privé le plus adapté à leurs besoins. En Flandre, l'accompagnement des demandeurs d'emploi est une compétence de la région, qui a mis en place un guichet unique, le VDAB. **En Allemagne, il existe un guichet pour les bénéficiaires de l'assurance chômage et un guichet pour les bénéficiaires du minimum social**¹⁶, qui relèvent de deux échelons institutionnels, l'opérateur national et l'échelon intercommunal.

En comparaison, la France est le seul pays à compter autant d'échelons institutionnels impliqués et autant de guichets d'accompagnement des demandeurs d'emploi (cf. tableau 5). La mise en œuvre des politiques d'activation du SPE relèvent de trois échelons institutionnels : un opérateur national (Pôle Emploi), les départements, qui accompagnent vers l'emploi une partie des bénéficiaires du RSA, et les communes et intercommunalités, qui ont un rôle clé dans la gouvernance des missions locales. **C'est aussi le seul pays qui a un opérateur spécialisé pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes** (les missions locales), des travailleurs handicapés (Cap Emploi, en cours de rapprochement avec Pôle Emploi) **et des cadres** (APEC) et, avec l'Allemagne, le seul à disposer d'un opérateur spécifique (les services d'insertion des départements) chargé, au moins pour partie, de l'insertion professionnelle des allocataires du minimum social général (le RSA en France).

Concernant le versement des allocations, la France compte deux guichets (Pôle Emploi pour l'ASS, l'ARE et le CEJ, les caisses d'allocations familiales pour le RSA) comme l'Allemagne, la Catalogne et la Flandre. La Suède et le Danemark comptent pour leur part de nombreuses caisses d'assurances chômage souvent gérées par les syndicats (cf. tableau 5).

Cette complexité dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi s'accompagne d'une moindre redevabilité des acteurs en France que dans les pays étudiés, notamment du fait de l'absence d'objectifs partagés et de remontées statistiques fiables sur les activités de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA par les départements et des jeunes par les missions locales (cf. 2.1.).

La coordination avec les autres politiques sociales est mieux assurée dans les pays qui ont confié le SPE aux communes (Danemark), ou qui ont créé des structures communes entre l'échelon intercommunal et l'opérateur du SPE (Allemagne). Lorsque l'échelon local, généralement responsable des politiques sociales permettant la levée des freins périphériques, n'est pas associé directement au SPE, la coordination est moins bonne. Enfin, **la faible interconnexion des systèmes d'information constatée en France entre les acteurs de l'accompagnement se retrouve dans les pays étudiés à différents degrés mais semble poser moins de problèmes du fait du moindre nombre d'acteurs en jeu.**

¹⁶ Le guichet du « minimum social » accueille les demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits à l'allocation chômage, ou n'ayant pas ou pas suffisamment cotisé, mais également des personnes dont les revenus du travail ne leur permettent pas de vivre convenablement (cas d'une personne seule élevant des enfants et travaillant à mi-temps par exemple) et qui peuvent dès lors solliciter un complément de revenu *via* l'allocation ALG 2. Voir la page 12 du *vademecum* sur le minimum social - https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-algii_ba015397.pdf

Tableau 5 : Synthèse des comparaisons des organisations des SPE

	Indicateur	AL	CAT	DK	FLA	SU	FR
Accompagne- ment des DE	Existence d'un opérateur national doté d'un réseau	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
	Existence d'un opérateur spécialisé jeunes	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
	Existence d'un opérateur spécialisé <i>minima</i> sociaux	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui
	Nombre d'échelons institutionnels impliqués	2	2	2	1	1	3
	Nombre de guichets d'accompagnement des DE	2	1	1	1	1	3
Allocations	Allocations chômage versées / l'opérateur principal	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
	Nombre de guichets d'allocations	2	1	24	2	22	2
Coordination	Redevabilité des acteurs du SPE	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte	Faible
	Coordination SPE / autres politiques sociales	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible
	Interconnexion des systèmes d'information	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible

Source : Mission.

1.3.2. L'association des élus et des partenaires sociaux à la gouvernance des SPE est étroite dans les pays étudiés

Les partenaires sociaux et les représentants des collectivités territoriales sont associés de plus près à la gouvernance des SPE dans la plupart des pays étudiés qu'en France. Cela se fait de différentes manières.

Dans les pays et régions où le SPE est décentralisé au niveau régional ou au niveau communal, comme la Flandre, la Catalogne ou le Danemark, les élus locaux ont, par nature, un rôle essentiel dans la gestion du SPE. Les partenaires sociaux sont également associés étroitement au SPE dans deux de ces trois pays et régions, où le taux de syndicalisation est très élevé :

- ♦ en Flandre, le conseil d'administration du VDAB est composé à parité de représentants de salariés et d'employeurs ;
- ♦ au Danemark, les règles nationales applicables au SPE sont adoptées dans un cadre tripartite (représentants des salariés, des employeurs et État), qui est au cœur du modèle social depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Un conseil de l'emploi, qui donne un avis au ministre de l'emploi sur tous les aspects du SPE, est composé de 20 partenaires sociaux sur 26 membres. 8 conseils régionaux du marché de l'emploi associent 13 représentants des partenaires sociaux sur 21 membres. Les caisses d'assurance chômage sont, par ailleurs, entièrement gérées par les partenaires sociaux.

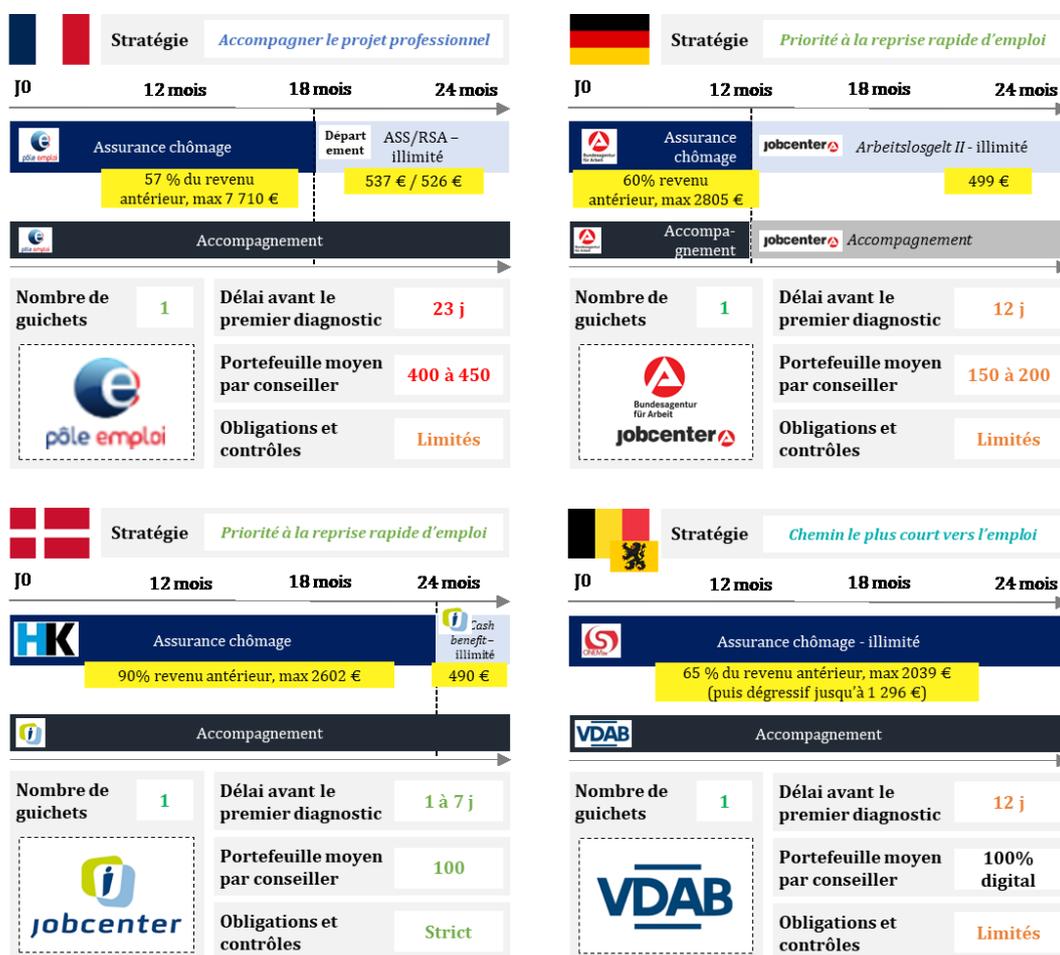
L'Allemagne applique la cogestion dans le cadre de l'économie sociale de marché et le conseil d'administration de la *Bundesagentur fur Arbeit* est ainsi contrôlé par les partenaires sociaux. Il comprend un tiers de représentant des salariés, un tiers de représentant des employeurs et un tiers de représentants des entités publiques, dont des représentants des *Länder* et des *Kreise*. Par ailleurs, le conseil d'administration a l'initiative du nom du directeur de l'agence nationale, nommé par le gouvernement fédéral. Au niveau de l'échelon intercommunal, l'association des partenaires sociaux à la gouvernance est toutefois plus faible.

La Suède ne fait pas une place importante dans la gouvernance de son agence nationale aux partenaires sociaux qui jouent pourtant un rôle clé dans la fixation de la réglementation sociale.

1.3.3. L'économie générale des systèmes étudiés combine différemment niveau des allocations, intensité de l'accompagnement et degré de contrôle

Pour comparer les différents SPE, la mission a fait face à deux difficultés principales : la diversité des modèles et l'hétérogénéité des sources d'information. **Pour construire une vision la plus proche de la réalité, la mission a donc cherché à comparer les différents systèmes de deux manières complémentaires**, au travers d'une vision systémique (cf. tableau 6) et de parcours usagers¹⁷ (cf. graphique 1). De nombreuses lectures de ces données comparées sont possibles, ligne à ligne, en faisant des regroupements selon les compétences, les périmètres, les organisations, ou les procédures. La partie 2 du rapport analyse un certain nombre de caractéristiques précises des différents modèles. Dans les développements suivants, la mission a choisi de se focaliser sur l'économie générale de ces SPE.

Graphique 1 : Parcours des demandeurs d'emploi proches du marché du travail et bénéficiant initialement de l'assurance chômage contributive dans les pays étudiés et en France (deux autres profils sont présentés en annexe : un jeune et un bénéficiaire de minima social)



Source : Mission.

Note de lecture : ces schémas décrivent le parcours d'un usager après sa notification de licenciement. La stratégie désigne la priorité du SPE vis-à-vis du demandeur d'emploi. La partie assurance chômage décrit les allocations auxquelles le demandeur d'emploi est éligible et guichets qui les distribuent. La partie accompagnement décrit les principales modalités d'accompagnement (guichet, délais de diagnostic, portefeuille moyen par conseiller, intensité des obligations et des contrôles).

¹⁷ La mission décrit en détail les parcours de trois profils¹⁷ dans quatre pays¹⁷, qui sont dans un document Powerpoint annexé au rapport (cf. annexe X). Le graphique 1 ci-dessus propose une vision simplifiée du parcours d'un demandeur d'emploi bénéficiant de l'assurance chômage au moment de son entrée au chômage.

Rapport

Trois paramètres jouent un rôle essentiel sur les comportements des demandeurs d'emploi touchant une allocation : le niveau des allocations, l'intensité de l'accompagnement et l'intensité des contrôles (cf. tableau 6 et graphique 12).

Le niveau des allocations peut être approché selon le montant des allocations d'assurance chômage, leur durée maximale, et la durée minimale de cotisation pour y avoir droit.

L'intensité de l'accompagnement dépend des objectifs définis avec le demandeur d'emploi, de la fréquence des rendez-vous avec les conseillers et des outils d'activation qui lui sont proposés. La mission a constaté que les conseillers étaient plus directifs en Allemagne, au Danemark, en Flandre et en Suède (cf. 2.3.). Ces pays donnent la priorité au retour le plus rapide possible à un emploi des demandeurs d'emploi les plus employables, même s'il ne répond pas exactement aux attentes de ces derniers. Les critères définissant un emploi acceptable sont plus stricts. À titre d'illustration, la mission a constaté, en échangeant avec les conseillers pour l'emploi, que les exigences en termes de durée maximale de temps de transport appliquées, étaient nettement supérieures au Danemark (2 heures par jour, voire plus pour les cadres) comparées à la France (une heure, parfois beaucoup moins). En France la mission a constaté également un recours plus systématique à des ateliers¹⁸ (rédaction de CV par exemple) et une orientation plus fréquente vers des formations, dans un souci prioritaire d'accompagnement du projet professionnel des demandeurs d'emploi.

L'intensité du contrôle de la recherche d'emploi est très forte au Danemark ou en Flandre, tant par son automaticité que par sa fréquence et son niveau. En Allemagne, un décalage a été relevé entre les textes et la pratique, beaucoup plus souple, en tout cas pour les allocataires du SGB II (minima sociaux). En France, cette intensité est plus faible (cf. 2.4.) que dans les pays étudiés en dehors de la Catalogne.

Tableau 6 : Synthèse des comparaisons des SPE

Thème	Indicateur		AL	CAT	DK	FLA	SU	FR
Allocation	Assurance	Montant max. (€/m) ⁽¹⁾	2 805	1 098	2 602	2 039	2 526	7 816
		Montant moyen (€/m)	1 056	904	nd	nd	nd	1 280
	chômage	Durée max. (m) ⁽⁴⁾	12	24	24	Illimité	10	18
		% revenu de référence ⁽⁴⁾	60 %	70%	90 %	65 %	80 %	57 %
		Minimum social (€/m) ⁽²⁾	499	463	490	1 296	393	599
	Indice d'intensité des allocations ⁽⁵⁾	4	2	5	4	3	4	
Accompagnement	Stratégie job first ⁽³⁾		Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non
	Portefeuille (DE proches de l'emploi) ⁽³⁾		150	500	100	N.A.	N.D.	400
	Portefeuille (DE éloignés de l'emploi) ⁽³⁾		100	400	100	100	N.D.	150
	Indice d'intensité de l'accompagnement ⁽⁵⁾		4	2	5	4	3	3
Contrôle	Taux de sanctions simplifié de l'opérateur principal(en %)		28,1	0,0	46,3	13,9	N.D.	11,3
	Indice d'intensité des contrôles ⁽⁵⁾		4	1	5	3	4	2,5

Source : Mission. ⁽¹⁾ Données nationales (détail dans les annexes). ⁽²⁾ Données nationales (détail dans les annexes) : les minimums sociaux présentés dans le tableau sont pour un individu seul. Ces montants doivent être pris avec précaution puisqu'il existe dans chaque pays de nombreuses aides complémentaires qui viennent en plus de ces montants de base selon des modalités très hétérogènes, comme les aides au logement ou les aides au chauffage. ⁽³⁾ Mission, à partir des données nationales et des constats lors des visites, détail dans les annexes. ⁽⁴⁾ Mission, à partir des données nationales. ⁽⁵⁾ Les indices d'intensité reflètent une échelle relative qui compare les six SPE (et non un jugement absolu des SPE) de 1 (faible intensité) à 5 (forte intensité). Ces indices reflètent la conviction de la mission à l'issue de ses travaux.

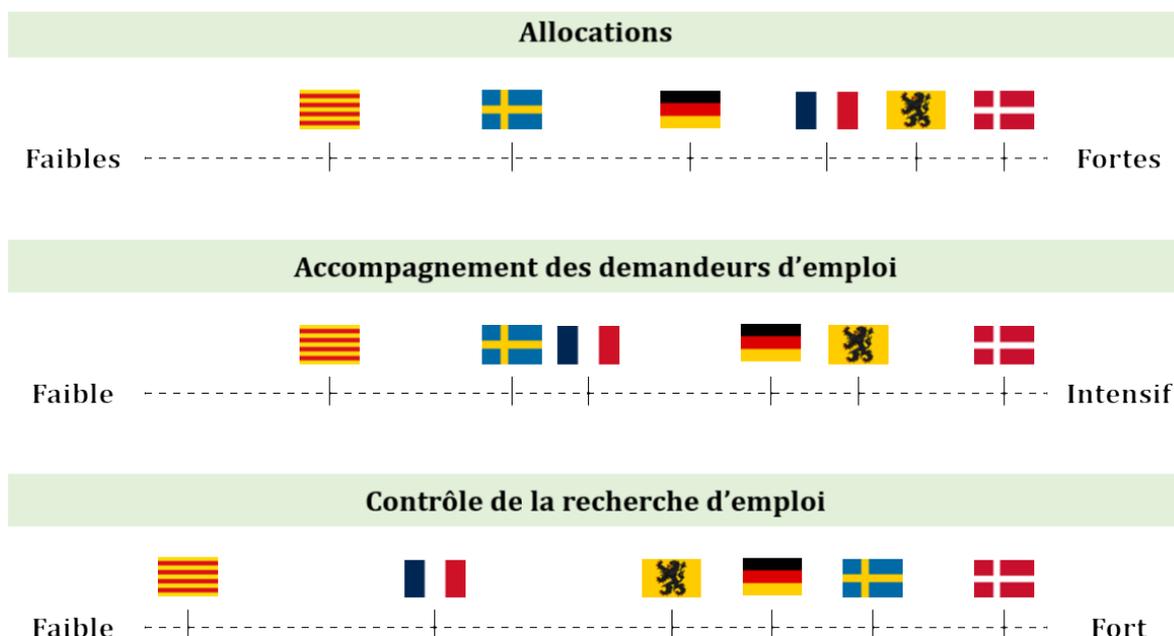
¹⁸ Ces ateliers sont orientés vers la recherche d'emploi, mais, comme l'a constaté la mission, ils peuvent aussi repousser dans le temps la recherche immédiate d'emploi, le temps que l'atelier soit organisé.

Rapport

Le croisement de ces trois paramètres fait apparaître trois groupes de pays (cf. graphique 2) :

- ◆ le Danemark a mis en place le système le plus cohérent, avec des allocations élevées (plafond et durée), un accompagnement des demandeurs d'emploi intensif et un contrôle strict de l'effectivité de la recherche d'emploi¹⁹ ;
- ◆ l'Allemagne, la Suède, la Flandre ont des allocations relativement élevées, un accompagnement relativement intensif et un contrôle intermédiaire de l'effectivité de la recherche d'emploi ;
- ◆ la France présente, comme la Catalogne, une configuration qui associe des allocations relativement élevées (durée ou/et plafond) et un accompagnement d'une directivité moyenne. Le niveau de contrôles et de sanctions en France est faible mais s'est rapproché récemment de celui pratiqué en Flandre, s'agissant du moins des inscrits à Pôle Emploi pouvant être radiés²⁰. La Catalogne maintient toujours un moratoire des sanctions auprès des demandeurs d'emploi depuis la crise sanitaire²¹.

Graphique 2 : Niveau des allocations et intensité de l'accompagnement et du contrôle dans les différents SPE étudiés par la mission



Source : Mission.

¹⁹ Sans que la mission n'ait pu retracer son évolution précise, il semble que la générosité des allocations se soit érodée ces dernières années. Le taux de remplacement du salaire de référence et la durée de versement des allocations restent toutefois élevés.

²⁰ *A contrario*, et même s'il n'existe pas de statistiques nationales consolidées sur ce sujet, le niveau de sanctions des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) reste faible. Par exemple, comme l'indique un rapport de la Cour des comptes, le département de la Gironde n'a prononcé que 2 600 sanctions par an en moyenne entre 2014 et 2019, sur un moyen d'allocataires d'environ 40 000 (taux de sanctions simplifié de 6 %). Voir à ce sujet Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, janvier 2022.

²¹ Visite à Barcelone les 28 et 29 novembre 2022.

1.3.4. Aucun SPE des pays étudiés n'a trouvé de solutions particulièrement efficaces en matière d'insertion professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi

Aucun des pays étudiés n'a trouvé de solutions particulièrement efficaces pour répondre à la préoccupation importante, en France notamment, de réinsertion professionnelle des personnes très éloignées de l'emploi, notamment celles touchées par des problèmes de santé, d'addiction, ou de logement. La mission a pu constater que les outils de réinsertion utilisés à l'étranger sont souvent proches de ceux utilisés en France (structures d'insertion par l'activité économique, contrats aidés dans le secteur marchand ou non marchand). Toutefois, les contrats aidés dans le secteur marchand demeurent plus importants en Allemagne et au Danemark.

La réelle différence entre la France et des pays comme l'Allemagne ou le Danemark tient dans les modes de prise en charge de ces populations. Ce sont des structures uniques (les *Jobcenters* en Allemagne) qui s'occupent du volet social et du volet professionnel de l'insertion, là où, en France, Pôle emploi et les services d'insertion des départements, mais également les CAF, pour le logement et l'action sociale, et les communes pour l'aide sociale, ont des responsabilités qui se chevauchent. La prise en charge des questions de santé repose néanmoins le plus souvent, comme en France, sur d'autres institutions.

Certains freins périphériques semblent toutefois poser moins de problèmes dans plusieurs pays étudiés qu'en France. La garde d'enfants n'est ainsi pas considérée comme un obstacle à la reprise d'emploi en Suède ni au Danemark, où les communes ont l'obligation de proposer une solution de garde pour les enfants de plus d'un an, et même en Allemagne où l'offre de garde a progressé. De même la question de la mobilité n'est pas considérée comme structurellement problématique au Danemark et en Flandre en raison d'une offre de transports en commun bien organisée.

Enfin, la part des jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation est particulièrement élevée en France par rapport aux pays étudiés comme le montre l'encadré 4.

Encadré 4 : La situation particulière des jeunes demandeurs d'emploi en France

La France se distingue parmi les pays étudiés par le nombre élevé de jeunes qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation (cf. tableau ci-dessous). La proportion de jeunes concernés est double de celle en Suède et 50% supérieure à celle qui prévaut au Danemark. L'analyse des causes et des conséquences de ce phénomène nécessiterait un rapport spécifique.

Tableau 7 : Part des jeunes de 15 à 29 ans ni en étude, ni en emploi, ni en formation en 2021 (NEETS)

Pays	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	Suède	France
Part de NEETS	9,20%	10,10%	8,40%	14,10%	6,00%	12,80%
Comparaison base 100 France	72	79	66	110	47	100

Source : Eurostat.

À la différence de la France, en Allemagne, au Danemark, en Flandre et en Suède, et de presque tous les autres États membres de l'Union Européenne²², les minima sociaux sont accessibles dès 18 ans, voire plus tôt (15 ans en Allemagne). Le versement de ces aides est conditionné à l'inscription au SPE et à une recherche active de reprise d'étude ou d'entrée en emploi, selon différentes modalités. En Flandre par exemple, l'aide n'est versée qu'après deux entretiens avec un conseiller qui a validé la motivation du jeune et la pertinence de ses démarches. Ce versement de droit des minima sociaux a le grand avantage de conduire les jeunes à faire appel au SPE plus naturellement et systématiquement.

²² Cf. CNAF. Missions des relations européennes, internationales et de la coopération. *Les minima sociaux au sein de l'union européenne*. Décembre 2020.

Rapport

En France, un choix politique différent a été fait depuis la création du Revenu minimum d'insertion (RMI) puis du RSA. Le minimum social n'est ouvert qu'aux personnes d'au moins 25 ans, à l'exception des jeunes actifs de 18 à 24 ans s'ils sont parents isolés, des personnes enceintes ou ayant au moins un enfant, ou qui justifient de deux ans d'activité professionnelle à temps plein sur les trois dernières années. Au total, seuls 5 % des bénéficiaires du RSA ont moins de 25 ans.

La situation originale de la France est désormais un peu tempérée par le Contrat engagement jeune (CEJ), qui propose aux jeunes de moins de 26 ans durablement sans emploi, ni formation et qui souhaitent s'engager activement dans un parcours vers l'emploi un accompagnement personnalisé incluant 15 à 20 heures d'activité par semaine au minimum ainsi qu'une allocation comprise entre 200 € (pour les mineurs) et 500 € en fonction des ressources du foyer dont il relève pour une durée de 12 voire 18 mois. À la fin du mois de novembre 2022, 250 260 jeunes étaient entrés en CEJ.

Pôle Emploi a décidé de limiter le portefeuille de jeunes suivis par un conseiller Pôle Emploi uniquement à 30 jeunes en CEJ à compter du 1^{er} mars 2022 ce qui constitue une décision sans précédent. L'autre réseau, celui des missions locales, n'a pas suivi cette voie : chaque conseiller suit environ 50 jeunes en CEJ auxquels s'ajoute une centaine d'autres jeunes quel que soit leur statut (PACEA, autre...)

Source : Mission.

1.3.5. La comparaison des moyens et budgets des SPE se heurtant à d'importantes difficultés, la mission ne peut que constater que les SPE des pays aux plus faibles niveaux de chômage sont relativement les mieux dotés

L'évaluation comparée des moyens budgétaires et humains des SPE se heurte à d'importantes difficultés, déjà soulignées par une mission de l'IGF de 2010²³.

Le périmètre et le niveau d'externalisation des SPE est très variable d'un pays à l'autre. Il est donc très compliqué de définir des agrégats comparables. Les opérateurs principaux des SPE des pays étudiés ont, par exemple, des missions très différentes d'un pays à l'autre et un recours très variables aux prestataires privés (cf. tableau 8). A titre d'illustration, les *Jobcenters* danois, guichet unique de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ayant très peu recours à des prestataires privés, rassemblent la quasi-totalité des ETP en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le SPE danois. Au contraire, Pôle Emploi ne regroupe qu'une partie des ETP en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi du SPE français, de nombreux autres ETP étant employés par les départements, les missions locales, les CCAS, l'APEC, ou bien par des prestataires privés, auxquels ces différents acteurs ont largement recours.

Tableau 8 : Missions confiées à l'opérateur principal du SPE et intensité du recours aux prestataires privés

	AL	CAT	DK	FL	SU	FR
Missions confiées à l'opérateur principal du SPE ⁽¹⁾	Accueil-information	X	X	X	X	X
	Accompagnement et mise en œuvre des PAMT	X	X	X	X	X
	Indemnisation des DE	X				X
	Gestion directe de centres de formation		X		X	
	Orientation des jeunes	X				
	Versement de minimas sociaux	X		X		X
	Versement d'allocations familiales	X				
Intensité du recours aux prestataires privés (1 faible à 4 fort) ⁽²⁾	1	2	1	3	4	3

Source : ⁽¹⁾Mission ; ⁽²⁾OCDE, cf. tableau 3.

Note de lecture : Liste des opérateurs principaux par pays : Bundesagentur für Arbeit pour l'Allemagne, SOC pour la Catalogne, Jobcenters pour le Danemark, VDAB pour les Flandres, Pôle Emploi pour la France, Arbetsförmedlingen pour la Suède.

²³ Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, IGF, 2010.

Rapport

Pour pallier ces difficultés de périmètre et d'externalisation, la mission a cherché à estimer deux éléments : le nombre d'ETP des différents acteurs du SPE, et le budget de prestataires privés auquel le SPE a recours (pour des missions d'accompagnement ou de formation, la limite entre les deux étant ténue et variable d'un pays à l'autre, la mission a cherché à additionner les deux). La comparaison de ces trois éléments aurait permis d'avoir une approximation grossière des moyens généraux des SPE des pays étudiés.

Or, les données sont rarement accessibles et, lorsqu'elles le sont, d'une fiabilité limitée. Lorsque des documents sont disponibles, les intitulés financiers et RH diffèrent largement d'un pays à l'autre, ce qui rend impossible la plupart des analyses croisées sur pièce. Concernant les budgets, **la mission n'a pas réussi à collecter des données financières d'une fiabilité suffisante pour estimer les budgets d'externalisation des prestations et des formations des pays étudiés. Concernant les moyens humains, la mission ne dispose d'éléments exploitables que pour la France (bonne fiabilité), l'Allemagne (bonne fiabilité), et la Catalogne (fiabilité moyenne).**

Concernant la comparaison des moyens humains des SPE étudiés, la mission a cherché à estimer le nombre d'ETP de l'opérateur principal, le nombre d'ETP des autres opérateurs publics du SPE des pays étudiés et le niveau d'externalisation de chaque SPE (cf. tableau 9). Elle a comparé ces données à la population active des pays concernés, la comparaison avec les populations au chômage étant biaisée par des taux de chômage très différents d'un pays à l'autre. Elle a aussi comparé ces données au nombre d'inscrits auprès de l'opérateur principal. Ces comparaisons présentent de nombreuses limites. Par exemple, selon les pays, figurent au sein des inscrits des personnes en emploi partiel ou pleinement en emploi, qui n'ont généralement pas les mêmes besoins en accompagnement que des demandeurs d'emploi.

La mission estime, avec prudence, que le Danemark aurait aujourd'hui le SPE le mieux doté en effectifs, devant l'Allemagne et la Flandre, puis viendrait la France et, loin derrière, la Catalogne. La très forte externalisation du SPE suédois et les données limitées à disposition de la mission ne lui permettent pas de conclure sur ce pays. Par ailleurs, la mission n'a pas pu établir d'estimations de la part des inscrits à l'opérateur principal réellement actifs dans leur recherche d'emploi et qui participent aux actions d'accompagnement.

D'après la mission, ces différences d'intensité des moyens humains et budgétaires par demandeur d'emploi s'expliquent principalement par les différences dans les taux de chômage. Au Danemark, en Allemagne et en Flandre, la baisse du chômage a permis de réduire fortement les budgets des allocations des demandeurs d'emploi, mais le haut niveau des politiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi a été maintenu.

Tableau 9 : Évaluation des ETP participant au SPE dans les pays étudiés

Pays	ALL	CAT	DK	FL	SUE	FR
ETP opérateur principal (1)	95 000	1 800	12 000	4 500	11 000	52 500
ETP participant au SPE hors opérateur principal et hors privé (2)	25 500	1 100	N.D.	5 100	N.D.	19 800
Fiabilité du (2)	3	2	N.A.	2	N.A.	3
Total ETP SPE (1)+(2)	123 00	2 900	12 400	9 600	Min 11 000	73 800
Population active (15-64 ans)	41 674 000	3 772 000	2 938 000	3 388 000	5 334 000	29 620 000
Population active / total ETP SPE	340	1 310	240	350	Max 500	400

Rapport

Pays	ALL	CAT	DK	FL	SUE	FR
Nombre d'inscrits au principal opérateur	3 621 000	369 158	N.D.	182 255	N.D.	5 153 000 ²⁴
Inscrits / ETP opérateur principal	40	200	N.D.	40	N.D.	100
Degré d'externalisation estimé	Faible	Modéré	Faible	Modéré	Très fort	Fort

Source : Eurostat ; données nationale (détails en annexes) ; Mission. La fiabilité est évaluée de 1 à 4 en fonction de la disponibilité des données.

Encadré 5 : Les données de l'OCDE et de la Commission européenne

L'OCDE et la Commission européenne publient des données sur les dépenses des « *services relatifs au marché du travail* », qui sont les dépenses de fonctionnement du SPE pris dans une acception différente de celle utilisée par la mission²⁵. Par exemple, les dépenses des départements pour l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA ne sont pas prises en compte pour la France. En moyenne, ces dépenses représentaient 0,19% du PIB en 2019, avant l'épidémie de Covid, dans l'Union Européenne à 27. Dans les pays étudiés, elles varient entre 0,13% du PIB en Allemagne et 0,28% du PIB au Danemark. La France était en deuxième position (0,26% du PIB), suivie de l'Espagne (0,22% du PIB), de la Belgique (0,20% du PIB) et de la Suède (0,14% du PIB).

Si ces dépenses de fonctionnement du SPE telles qu'estimées par la Commission Européenne et l'OCDE sont rapportées au « nombre de personnes voulant travailler », c'est-à-dire le nombre de chômeurs au sens du BIT auxquels on ajoute les personnes inactives qui veulent travailler mais ne sont pas à la recherche active d'un travail et ne sont pas immédiatement disponibles pour travailler, l'Allemagne arrive en tête (3 150€), suivie par le Danemark et la Belgique (2 300€). La France et la Suède sont loin derrière (1 300€), avec l'Espagne en queue de peloton (400€).

Les données de l'OCDE et de la Commission européenne montrent également que **la France est le pays où le rapport entre dépenses passives (indemnisation du chômage) et actives (activation des demandeurs d'emploi) est le plus élevé de l'échantillon** (3,9 contre 2,7 en Allemagne et 0,6 au Danemark et en Suède). Voir détails à l'annexe 1.

Source : European Commission. Labour market policy. Expenditure and participants. Data 2019. 2021

1.3.6. Les pays étudiés ont régulièrement adopté des réformes profondes de leur SPE, démontrant qu'aucun pays n'est assigné à un modèle

Les pays étudiés ont mis en œuvre des réformes profondes de leur SPE ces trente dernières années, souvent en lien avec des réformes territoriales :

- ◆ à partir de 2007, le Danemark est passé d'un SPE organisé autour d'un opérateur national centralisé à un modèle décentralisé, confiant l'ensemble de la mise en œuvre du SPE aux 98 communes. Cette décentralisation s'est accompagnée, en 2014, de la mise en place d'une agence de coordination nationale, l'agence STAR, chargée de la supervision et du contrôle des communes, qui assure la transparence du système et la redevabilité des acteurs ;

²⁴ Statistiques Pôle Emploi (catégories A, B, C) - <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/publication>.

²⁵ La définition précise donnée par l'OCDE est la suivante : « *il s'agit de la fourniture, par des prestataires publics (ou des prestataires privés bénéficiant de subsides publics) de services de conseil et de gestion des dossiers des demandeurs d'emploi, d'aide à la prise en charge des coûts de la recherche d'emploi ou de la mobilité géographique liée à l'emploi, et de services de placement et assimilés auprès des employeurs, les services similaires fournis par des prestataires privés avec une participation financière publique entrant également en ligne de compte. Relève également de cette catégorie l'administration de prestations telles que les allocations de chômage, des dispositifs de maintien dans l'emploi et des indemnités de licenciement ou de faillite* ».

Rapport

- ◆ en janvier 2003, la loi Hartz III a créé un nouvel opérateur national, la *Bundesagentur für Arbeit*, sur les bases d'un opérateur créé en 1927, puis la loi Hartz IV a créé en janvier 2005 des entités communes à la *Bundesagentur für Arbeit* et à l'échelon intercommunal, les *Jobcenters* compétents pour l'accompagnement des bénéficiaires des minima sociaux, alors qu'ils n'étaient jusqu'alors accompagnés que par l'échelon intercommunal ;
- ◆ en Espagne, à l'exception de l'indemnisation du chômage, le SPE a été décentralisé aux communautés autonomes en 2002, date de la création du SOC, l'opérateur régional du SPE catalan ;
- ◆ en Flandre, le VDAB a été créé en 1989 dans le cadre de la « troisième réforme de l'État belge » qui a donné aux régions les compétences de placement et d'information sur le marché du travail. Puis en 2004, le VDAB a acquis une autonomie juridique par rapport au gouvernement de la Flandre, même si ce dernier nomme son directeur général. La formation professionnelle a été décentralisée aux régions en 2016 ;
- ◆ à rebours du mouvement de décentralisation en Espagne et en Belgique, l'agence nationale suédoise, l'*Arbetsförmedlingen*, a été créée en 2007 en recentralisant les compétences des 21 régions du pays. En 2019, l'*Arbetsförmedlingen* a été profondément restructurée par la libéralisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'externalisation d'une large partie de son activité, ainsi que la réduction de l'ordre de 30% de ses effectifs.

Les réformes qui ont eu le plus d'impact sur la performance des SPE et le taux de chômage se sont inscrites dans le contexte de réformes plus générales du marché du travail :

- ◆ les réformes des années 1990 au Danemark, qui ont conduit à mettre en place un système de *flexisécurité*, reposant sur un droit du travail libéral, contraignant peu les licenciements, des allocations chômage généreuses et une politique d'activation des demandeurs d'emploi très volontariste, basée sur un accompagnement intensif et des sanctions nombreuses ;
- ◆ les **réformes Hartz** dans la première moitié des années 2000 en Allemagne, qui ont conduit à une forte modération salariale, une limitation de la durée de l'assurance chômage incitant à une reprise rapide d'activité.

Dans ces deux pays, les taux de chômage ont fortement baissé dans la période qui a suivi ces réformes.

Comparées à ces réformes, les réformes récentes du SPE français sont d'une moindre ambition politique. La fusion de l'ANPE et des Assedic en 2008, le rapprochement entre Pôle Emploi et Cap Emploi en 2021 et la mise en œuvre du Contrat d'engagement jeune (CEJ) à partir de mars 2022 sont des réformes significatives et complexes à mener, mais qui n'ont pas réduit sensiblement le nombre des acteurs institutionnels impliqués.

2. Les SPE des pays étudiés fournissent de nombreux exemples de bonnes pratiques dont France Travail pourrait s'inspirer

Les propositions de la mission s'inspirent des bonnes pratiques observées dans les pays étudiés ainsi que de l'analyse des faiblesses identifiées du SPE en France. La mission a fait le choix d'être précise. Ses propositions sont des bases de travail dont la mise en œuvre nécessitera, le cas échéant, des travaux complémentaires pour s'adapter au contexte français.

2.1. Améliorer la gouvernance et la coordination des acteurs du SPE

2.1.1. Mieux organiser la redevabilité des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales des pays étudiés s'inscrivent dans un cadre de redevabilité clair et accepté.

Le Danemark (cf. encadré 6) et l'Allemagne (cf. encadré 7) ont confié l'ensemble ou une partie du SPE à l'échelon communal ou intercommunal et sont parvenus à mettre en place un cadre efficace de redevabilité de ces acteurs. Dans ces deux pays, la loi :

- ◆ fixe les données que les collectivités territoriales doivent intégrer à leurs systèmes d'information et fournir à l'agence danoise STAR et à la *Bundesagentur für Arbeit*, permettant ainsi une bonne transparence des informations. Les communes sont rassemblées dans des groupes aux caractéristiques socio-économiques similaires, ce qui permet de les comparer et d'organiser le partage des bonnes pratiques ;
- ◆ impose que l'échelon intercommunal s'engage sur des indicateurs et des objectifs chiffrés auprès de l'agence STAR au Danemark et auprès des *Länder* en Allemagne;
- ◆ prévoit des mécanismes de redressement de l'activité si les résultats s'éloignent des objectifs fixés. Dans les deux pays, en cas de dérapage, les communes doivent présenter et mettre en place des plans d'action. Au Danemark, la loi prévoit qu'en dernier ressort, les services de l'emploi d'une commune peuvent être placés sous tutelle du ministère.

La France se distingue par un manque de transparence sur l'action de certains acteurs du SPE. Les données relatives à l'activation des bénéficiaires du RSA et aux jeunes suivis par les missions locales en dehors de contrats spécifiques (garantie jeune, CEJ) sont limitées, faute notamment de tête de réseau opérationnelle, et il n'existe pas, à ce stade, de mécanisme efficace de pilotage de ces acteurs permettant le suivi de leur activité, leur contrôle, le partage des bonnes pratiques et des plans d'action en cas de résultats en-deçà des engagements pris.

Proposition n° 1 : organiser par la loi un dispositif cohérent de redevabilité des différents acteurs du SPE (Pôle Emploi, départements, missions locales...) dans le cadre de France Travail, qui comportent les données d'activité et de pilotage à transmettre à un organisme central, des engagements annuels chiffrés pris dans un cadre contractuel, et des mesures de correction en cas de résultats en-deçà des engagements pris.

Encadré 6 : La redevabilité des municipalités qui gèrent de façon autonome le SPE (Danemark)

Les municipalités sont compétentes pour la mise en œuvre du SPE²⁶, dans le cadre stratégique fixé par le ministère et l'agence STAR. Si elles sont libres dans l'organisation de chaque SPE local²⁷, un système d'engagement et de contrôle pose un cadre serré de redevabilité des municipalités :

- les communes doivent se doter d'un **plan annuel d'emploi**, qui comprend une évaluation de la performance du *Jobcenter* sur l'année précédente et la description des objectifs de l'année, de l'organisation de ses moyens et son organisation à l'échelle locale ;
- les communes doivent renseigner toutes les informations relatives aux demandeurs d'emploi et les données concernant l'accompagnement et la recherche d'emploi sur la plateforme *Jobnet.dk*²⁸. Cette unique base de données permet une centralisation des informations et un *reporting* en continu de la situation de l'emploi dans les communes ;
- des contrôles sont effectués par l'agence STAR, qui, en outre, évalue et compare les performances des *Jobcenters*. Les contrôles peuvent aussi être des audits ciblés, commandités directement par le ministère de l'emploi.

La loi prévoit des sanctions à l'égard des municipalités qui ne parviennent pas à atteindre les objectifs fixés par le ministère et par le plan annuel d'emploi. Dans un premier temps, elles peuvent faire l'objet d'une mission d'assistance par l'agence STAR. Dans un second temps, si les résultats ne sont pas suffisants, les communes peuvent être placées sous le contrôle du ministère de l'emploi.

Source : Déplacement au Danemark, textes législatifs, site de la STAR.

Encadré 7 : La redevabilité des intercommunalités qui gèrent de façon autonome le SPE (Allemagne)

En Allemagne, **un tiers des 400 Jobcenters**, qui accompagnent les personnes inactives bénéficiaires de l'*Arbeitslosgeld* (l'équivalent du RSA), **sont gérés de façon autonome par les *Kreise* et *Kreisfreie Städte*** (l'échelon intercommunal). Ces intercommunalités doivent :

- signer avec leur *Land* un contrat, qui définit des objectifs à atteindre ;
- transmettre chaque mois à la *Bundesagentur für Arbeit* des statistiques précises sur leur activité (cf. texte de loi *infra*). Une base de données commune (XMTH) permet ensuite de comparer l'activité de tous les *Jobcenters* du pays.

Extrait du § 53 du deuxième livre social

§53 Statistiques et transmission de données statistiques

(1) L'Agence fédérale établit des statistiques à partir des données qu'elle reçoit dans le cadre de la mise en œuvre de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi conformément à l'article 51b et des données qui lui sont transmises par les organismes communaux et les organismes communaux agréés conformément à l'article 51b. Elle se charge des rapports permanents et intègre les prestations prévues par le présent livre dans la recherche sur le marché du travail et la formation professionnelle.

(2) Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales peut préciser la nature et l'étendue ainsi que les spécificités et caractéristiques des statistiques et des rapports. (...).

Source : Bundesagentur für Arbeit ; Gesetze im Internet.

²⁶ LBK n°1294, du 20/09/2022, Titre I, Chapitre 1, article 1

²⁷ LBK n°1294 du 20/09/2022, Titre I, Section II, Chapitre 2, article 6

²⁸ Le ministère de l'emploi coordonne le système informatique utilisé par l'ensemble du SPE. Le ministère de l'emploi fixe les règles d'usage des systèmes informatiques par les acteurs du SPE et peut imposer une organisation de ces systèmes (LBK n°1294 du 20/09/2022, Titre IV, Chapitre 7, article 50).

2.1.2. Mettre en œuvre un partage effectif des données d'activité et de pilotage

Le Danemark a centralisé une partie du système d'information du SPE, confié à l'agence STAR, qui dispose ainsi d'un **outil centralisé de pilotage statistique**. L'agence publie notamment *Jobindsats.dk*, outil d'évaluation et de contrôle des performances des *Jobcenters*. L'outil permet de suivre l'activité de chaque *Jobcenter*. Il est également utilisé pour produire, à un niveau agrégé, des données statistiques sur le marché du travail et fournir une base pour l'analyse et l'évaluation des politiques de l'emploi. *Jobindsats* est basé sur un entrepôt de données statistiques alimenté par les données de la STAR (issues des *Jobcenters*) ainsi que celles de l'État, de centres de formation et d'autres fournisseurs publics en lien avec le marché du travail.

L'Allemagne a instauré des obligations en matière de remontées statistiques d'activités assurant une transparence du pilotage des différents acteurs du SPE. Les intercommunalités qui gèrent leur *Jobcenter* de façon autonome doivent ainsi fournir des données statistiques précises décrivant leur activité.

L'exemple allemand montre que la mise en œuvre d'une base de *reporting* commune est réalisable même lorsque les acteurs utilisent des systèmes d'information distincts, dès lors que les acteurs s'accordent sur les modalités de calcul des indicateurs et sur les protocoles de versement des données.

Proposition n° 2 : mettre en place un dispositif de remontées statistiques des données d'activité et de pilotage pour tous les acteurs du SPE afin d'assurer la transparence de leurs performances.

2.1.3. Améliorer le rapprochement des données de suivi dans la gestion des parcours, au travers d'outils et de plateformes communes

La question de l'interopérabilité des systèmes d'information des acteurs de l'accompagnement se pose dans l'ensemble des pays étudiés. Des solutions ont été mises en œuvre combinant :

- **la mise en place d'un logiciel commun** (Danemark, Allemagne, Belgique), qui garantit une donnée unique et permet d'homogénéiser les méthodes de travail au travers de l'utilisation d'un même outil. Les fonctionnalités concernées sont plus ou moins étendues, allant d'une gestion quasi-complète du parcours du demandeur d'emploi en Allemagne, jusqu'à des solutions plus limitées comme *jobnet* pour la recherche d'emploi au Danemark.
- **des plateformes de données communes**, gérées par des opérateurs dédiés (Danemark). Les utilisateurs se regroupent autour d'une donnée partagée mais continuent d'utiliser leur propre système d'information, qui est interfacé. Ces données concernent plutôt des périmètres administratif et/ou financier (état civil, droits ouverts ...).

Ces deux solutions ne sont pas exclusives l'une de l'autre et peuvent se combiner. C'est au Danemark qu'elles présentent la couverture la plus efficace, l'ensemble des communes utilisant l'outil *jobnet* pour les offres d'emploi (recherche, candidature), et des bases de données partagées pour le suivi et l'accompagnement.

Dans les autres pays des problèmes d'hétérogénéité des systèmes d'information persistent. Ainsi en Allemagne, un quart des *Jobcenters* utilisent leur propre système d'information, sans interfaçage avec la *Bundesagentur für Arbeit*. En Flandre, les échanges de données entre le VDAB et les communes (OCMW) ont été présentés comme pouvant encore être améliorés.

Malgré ce constat, **les opérateurs semblent décidés à ne pas pousser plus avant l'interopérabilité des systèmes d'information**, qui n'a jamais été présentée comme une priorité stratégique, contrairement aux ambitions évoquées pour France Travail. **Aucun projet de réalisation d'un système d'information « unique »** - ou tout au moins commun à l'ensemble des acteurs de l'accompagnement - **n'a été mentionné.**

2.1.4. Limiter le nombre de guichets d'accompagnement des demandeurs d'emploi

Le Danemark, la Flandre, la Suède et la Catalogne disposent d'un guichet unique d'accompagnement des demandeurs d'emploi, selon des modèles très différents néanmoins. Au Danemark, le SPE est décentralisé au niveau des communes avec une agence de coordination nationale aux prérogatives importantes ; en Suède le SPE est centralisé auprès d'une agence nationale qui externalise une grande partie de son activité à des acteurs privés ; en Flandre et en Catalogne, le SPE est décentralisé au niveau des régions sans agence de coordination nationale. Au sein de ces différents réseaux, il existe des programmes ou des réseaux spécialisés dans l'accompagnement des différents publics (cf. *infra*).

L'Allemagne compte deux réseaux d'accompagnement des demandeurs d'emploi, aux périmètres très bien définis : les *Arbeitsagentur*, qui relèvent exclusivement de la *Bundesagentur für Arbeit*, l'agence nationale, accompagnent les bénéficiaires de l'assurance chômage dont l'allocation est versée pendant douze mois et les co-entreprises (*Jobcenters*) accompagnent les bénéficiaires du minimum social (SGBII) qui prend le relais pour les personnes capables de travailler au moins trois heures par jour. Dans la majorité des cas, ces structures ont organisé des structures communes entre les *Arbeitsagentur* et les *Jobcenters* pour l'accompagnement des jeunes, des *Jugendberufagentur*. Ces structures concentrent dans un même lieu tous les services à destination des jeunes (cf. encadré 8).

La France est le seul pays étudié à compter trois²⁹ grands guichets d'accompagnement des demandeurs d'emploi, et le seul pays à avoir un réseau indépendant spécialisé dans l'accompagnement des jeunes, auquel il faut ajouter de nombreux autres acteurs qui interviennent pour la levée des freins périphériques et les régions en charge de l'orientation et de la formation.

En outre, les frontières entre les trois acteurs sont floues et variables selon les territoires. Certains départements ont mis en place des services d'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA qui ressemblent aux services proposés par Pôle emploi à ces mêmes personnes. Concernant le public jeune, les missions locales et Pôle emploi sont opérateurs du contrat d'engagement jeune (CEJ), sans que la ligne de partage ne soit très claire d'après les visites de la mission et le rapport d'étape sur le CEJ³⁰.

À la différence de ce qui existe dans les pays étudiés, la mission a constaté, au cours de ses discussions avec les parties prenantes, un niveau élevé de défiance entre les différents acteurs du SPE en France, opposant les tenants d'un modèle d'agence nationale centralisée, qui serait plus efficace et plus transparent, aux tenants d'un modèle décentralisé, qui serait plus proche des usagers et des besoins du territoire.

²⁹ Pôle Emploi, les services d'insertion des départements et les missions locales. On pourrait y ajouter Cap emploi, en cours de rapprochement avec Pôle Emploi, ainsi que l'APEC. Toutefois, comme la mission n'a pas étudié l'accompagnement des personnes en situation de handicap dans les pays étudiés, elle ne compte pas Cap emploi dans le décompte pour la France. C'est également le cas de l'APEC, qui a, pour les cadres, une population non étudiée spécifiquement dans le rapport, des missions complémentaires à celles de Pôle Emploi.

³⁰ Il existe une ligne directrice générale selon la circulaire du 21 février 2022 : à Pôle emploi, les jeunes les plus proches de l'emploi, aux missions locales, les mineurs et les jeunes ayant le plus de « freins périphériques à l'emploi ». Toutefois, la circulaire ajoute *in fine* que chaque jeune peut choisir la structure qui le suivra.

Proposition n° 3 : rapprocher les différents guichets du SPE. En s’inspirant du modèle allemand, des structures communes entre Pôle Emploi, les départements, et les missions locales pourraient être expérimentées dans des territoires pilotes, pour la prise en charge des jeunes et des bénéficiaires du RSA et de l’ASS.

Par ailleurs, en Allemagne, la *Bundesagentur für Arbeit* est responsable de l’orientation des lycéens et des étudiants et l’activité auprès des adolescents des agences et *Jobcenters* est mesurée par un indicateur de performance (encadré 8). Elle est en charge de l’information sur les différentes carrières, mais aussi de l’appariement des postes d’apprentis. Elle est ainsi un rouage essentiel du passage des études à l’emploi, pour lequel l’efficacité du système allemand est reconnue. Dans le même esprit, comme en Allemagne et dans la région Grand Est, où une expérimentation est en cours, il serait opportun de rapprocher les services d’orientation à l’école et à l’université (Centres d’information et d’orientation, services communs universitaires d’information, d’orientation et d’insertion professionnelle et ONISEP) et France Travail en bonne intelligence avec les régions.

Proposition n° 4 : rapprocher les services en charge de l’orientation des lycéens et des étudiants (CIO et ONISEP) et France Travail en bonne intelligence avec les régions.

Encadré 8 : L’accompagnement des jeunes en Allemagne

La *Bundesagentur für Arbeit* est responsable de l’orientation des jeunes vers le marché de l’emploi. A ce titre, elle intervient dans les établissements d’enseignement, accueille les jeunes et les conseille sur leur avenir en les informant sur les besoins du marché du travail. Elle est en charge du placement des jeunes cherchant un apprentissage en lien avec les entreprises. Elle est enfin compétente pour accompagner des jeunes sans activité, qui peuvent toucher un revenu minimum à partir de 15 ans.

- Dans trois cas sur quatre, la *Bundesagentur für Arbeit* est aussi coresponsable du versement du revenu minimum, en cogestion avec l’échelon intercommunal ;
- dans un cas sur quatre, la *Bundesagentur für Arbeit* conserve la compétence d’orientation des jeunes, mais la prise en charge sociale est réalisée de façon autonome par la municipalité. Il y a alors deux guichets pour les jeunes.

Dans 90 % du territoire, des guichets uniques spécialisés pour les jeunes ont été mis en place, les *Jugendberufagentur* (JBA). Ces services concentrent tous les services d’accompagnement vers l’emploi et de soutien social à destination des jeunes. Dans les municipalités en cogestion avec la *Bundesagentur für Arbeit* pour les publics SGB II, ces JBA sont intégrés aux systèmes de gestion de la *Bundesagentur für Arbeit*.

Source : Pages internet dédiées de la BA ; Mission.

2.2. Mieux identifier, diagnostiquer et orienter les demandeurs d’emploi

2.2.1. Adopter le concept « d’évitement du chômage »

En Allemagne, une partie significative des demandeurs d’emploi est identifiée dès qu’une perte d’emploi possible est signalée. Cela déclenche un accompagnement intensif pour reprendre immédiatement un emploi, avant même le passage par le chômage. Les agences locales d’emploi ont une capacité à agir en amont puisque :

- ♦ le délai légal de notification de licenciement est de plusieurs semaines et peut atteindre plusieurs mois selon les branches ;

Rapport

- ◆ les demandeurs d'emploi ont l'obligation légale³¹ de s'inscrire à la *Bundesagentur für Arbeit* au maximum trois jours après réception de la notification de licenciement³², afin de bénéficier des allocations contributives ;
- ◆ les entreprises prévoyant de licencier un certain nombre de salariés ont l'obligation de le déclarer à la *Bundesagentur für Arbeit*.

Les personnes en contrat à durée déterminée ont aussi l'obligation de s'inscrire à la *Bundesagentur für Arbeit* trois mois avant la fin de leur contrat.

En contrepartie, les agences sont tenues d'organiser « immédiatement » un premier entretien de conseil et de placement avec la personne inscrite dès réception de la notification³³.

L'évitement du chômage est ainsi un des principaux indicateurs de succès des agences en charge des personnes bénéficiant de l'assurance chômage. Cet indicateur estime le nombre de personnes ayant quitté, volontairement ou non, un emploi, puis ayant retrouvé un nouvel emploi sans période de chômage. Il représente 10 % de l'indice de performance économique et sociale des agences qui détermine la rémunération variable de leur encadrement.

Proposition n° 5 : adopter le concept d'évitement du chômage en accompagnant les personnes en emploi dès la notification de leur licenciement, ou, pour les personnes en contrat à durée déterminée d'une certaine durée quelques semaines avant la fin de leur contrat.

2.2.2. Définir rapidement des objectifs de reprise d'emploi réalistes et évolutifs dans le temps

Les méthodes allemandes et danoises de prise en charge (diagnostic, projet professionnel et plan d'action) présentent deux avantages : les délais sont courts (quelques jours après l'inscription) et la procédure doit aboutir à la définition d'objectifs concrets de reprise d'emploi.

La méthode allemande est simple et claire. Intitulée M4P, elle repose sur quatre étapes : (1) diagnostic, (2) définition des objectifs, (3) définition de la stratégie pour y parvenir, (4) contractualisation avec le demandeur d'emploi et suivi de la mise en œuvre de la stratégie. Elle est utilisée par l'ensemble des *Arbeitsagentur* et des *Jobcenters* cogérés par la *Bundesagentur für Arbeit* et par une partie importante des *Jobcenters* gérés de façon autonome. Les personnes rencontrées ont indiqué à la mission que la durée de cette première phase ne devait pas dépasser douze semaines dans les cas les plus compliqués, mais qu'elle était en général réalisée en une à deux heures.

Au Danemark, la mission a observé une démarche particulièrement intéressante, débouchant sur des objectifs évolutifs dans le temps. Les communes ont une large autonomie pour organiser le diagnostic des demandeurs d'emploi. A Høje-Taastrup, commune de 50 000 habitants à proximité de Copenhague, lorsqu'un demandeur d'emploi s'inscrit au *Job Center*, il établit avec son conseiller un programme de retour à l'emploi organisé autour d'une liste de trois cibles d'emploi, qui organisent la recherche d'emploi de façon séquentielle (cf. graphique 3) :

- ◆ le plan A : l'« emploi de rêve », que le demandeur d'emploi peut poursuivre pendant les cinq premiers mois ;

³¹ § 38 du troisième livre du code social.

³² Si celle-ci est effective à compter d'une date supérieure à 3 mois par rapport au jour en question.

³³ § 38 du troisième livre du code social.

Rapport

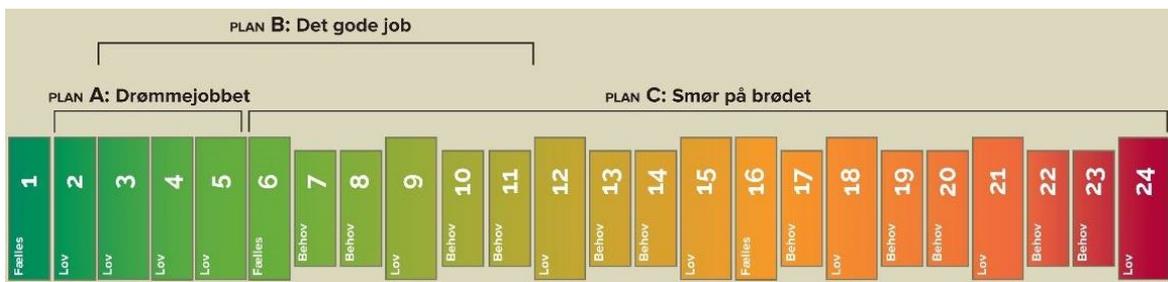
- ◆ le plan B : « le bon emploi », le travail que le demandeur d'emploi pourrait raisonnablement occuper, fondé sur ses compétences et ses expériences passées, qu'il doit poursuivre du deuxième mois au douzième ;
- ◆ le plan C : « le gagne-pain », en cas de recherche infructueuse pour le plan B, qui doit être dans un secteur en tension de recrutement et pour lequel le demandeur d'emploi a les compétences requises, qu'il doit poursuivre à partir du sixième mois.

Le conseiller emploi est libre de valider ou de refuser les projets du demandeur d'emploi. Le *Jobcenter* contrôle que le demandeur d'emploi recherche activement un emploi dans les secteurs en questions.

Cette organisation permet d'ancrer dans le réel dès le départ les attentes du demandeur d'emploi, en évoquant les différents scénarios possibles et la nécessité de revoir ses ambitions au fil du temps. Ce caractère évolutif des objectifs est très important puisque la probabilité de retrouver un emploi baisse lorsque le chômage dure.

Par ailleurs, dans quatre pays ou régions étudiés sur cinq, les délais entre l'enregistrement et le diagnostic sont plus courts qu'en France où ils atteignent 23 jours en moyenne.

Graphique 3 : Structuration, par le *Jobcenter* d'Høje-Taastrup, de la recherche d'emploi sur 24 mois d'un chômeur



Source : *Jobcenter* d'Høje-Taastrup.

Note : Le graphique ci-dessus représente la chronologie sur 24 mois, de la recherche d'emploi d'un chômeur. Le chômeur doit chercher un poste en lien avec l'un de ses projets sur une période bien définie. Par exemple, pendant 5 mois pour le Plan A ; après 2 mois et jusqu'à 1 an pour le plan B.

Proposition n° 6 : restructurer la prise en charge (diagnostic, projet professionnel, plan d'action) des demandeurs d'emploi autour de quelques phases distinctes et leur fixer des objectifs réalistes et évolutifs d'emploi à reprendre.

2.2.3. Caractériser l'éloignement à l'emploi, en particulier des bénéficiaires de l'ASS et du RSA

La mission a constaté que l'Allemagne et le Danemark identifiaient clairement l'éloignement à l'emploi des bénéficiaires d'une allocation, selon deux modalités différentes.

En Allemagne, les personnes qui ne sont pas aptes à travailler au moins trois heures par jour n'ont pas l'obligation de chercher un emploi et relèvent d'un minimum social distinct (relevant du douzième livre du code social). Cette aptitude est déterminée par un médecin employé par les agences pour l'emploi (cf. encadré 9).

Au Danemark, la mission a constaté dans chaque *Jobcenter* visité que les demandeurs d'emploi étaient classés en deux groupes principaux : « job ready » et « not job ready ». Ces deux groupes sont accompagnés par des conseillers différents, et ont des objectifs et des obligations différentes. L'accent est mis sur la levée des freins périphériques et la montée en compétence pour les « not job ready ».

Rapport

Proposition n° 7 : mieux caractériser l'éloignement à l'emploi, en particulier des bénéficiaires du RSA et de l'ASS, et adapter leurs parcours en conséquence.

Encadré 9 : L'examen médical d'aptitude au travail (Allemagne)

En Allemagne, l'aptitude au travail est déterminée par un médecin employé par les agences pour l'emploi. L'aptitude au travail est définie comme la capacité de travailler trois heures par jour. La procédure est similaire dans le réseau des agences pour l'emploi (dont dépendent les bénéficiaires de l'assurance chômage, dits SGB III) et les *Jobcenters* (dont dépendent les personnes sans emploi et n'étant pas/plus couvert par l'assurance chômage, dit SGB II).

*

Cas n° 1 : les agences pour l'emploi (SGB III) travail (§ 32 du troisième livre du code social)

Dans les agences s'adressant aux bénéficiaires d'allocations contributives, des médecins de la Bundesagentur für Arbeit déterminent, sur demande d'un conseiller en agence, si une personne inscrite est bien apte pour le travail. Selon le code, l'agence est libre sur les modalités de contrôle et peut donc faire réaliser le diagnostic par un médecin et/ou un psychologue.

*

Cas n° 2 : les Jobcenters (SGB II) (§ 44a du deuxième livre du code social)

Dans les Job Centres co-gérés avec les intercommunalités, les médecins et psychologues déterminent également, en cas de demande du conseiller, l'aptitude professionnelle du demandeur d'emploi bénéficiant de l'Arbeitslosengeld 2 (minimum social). L'intercommunalité peut s'opposer au diagnostic, avec d'autres institutions, ce qui suspend la décision et oblige une autorité fédérale à donner un avis d'expert, contraignant pour la *Bundesagentur für Arbeit*.

Il existe également des services médicaux dans les zKT³⁴ (*zugelassene kommunale Träger*), les *Jobcenters* gérés uniquement par intercommunalités. Juridiquement, la loi impose seulement à cette institution « de déterminer le montant des prestations à verser dans le cadre de sa compétence. ».

Toute décision d'inaptitude médicale constatée aura pour effet de transférer la personne vers une prise en charge régie par le douzième livre du code social (« SGB XII »), centrée sur les personnes inaptes au travail et les personnes au *minimum* vieillesse. Les travailleurs handicapés dépendent eux d'un autre régime (neuvième livre du code social, SGB IX).

*

La Bundesagentur für Arbeit dispose ainsi de médecins et de psychologues dans l'ensemble des agences et Jobcenters. Les médecins représentent, en 2021, 790 équivalents temps plein (ETP) en agence et 397 ETP en *Jobcenter*, soit 1,4 % des effectifs totaux. Les psychologues professionnels représentent eux 836 ETP fin 2021. Les médecins peuvent, en cas de besoin, mener des entretiens de conseil personnalisés, par exemple dans le cas de reconversions professionnelles, tout au long de la période de chômage. Ceci est valable pour la population bénéficiaire d'allocations contributives (« SGB III ») et celle bénéficiaire du minima social (« SGB II »).

Source : Mission.

2.3. Optimiser l'accompagnement des demandeurs d'emploi

2.3.1. Donner la priorité au retour rapide à l'emploi des personnes les plus employables

La mission a constaté que la philosophie de l'accompagnement différait selon les pays étudiés.

³⁴ Présentation du *Jobcenter* de Bad Belzig à la mission, en novembre 2022.

Au Danemark, en Suède et en Allemagne, les SPE donnent la priorité à la reprise rapide d'un emploi (*job first*) même si cet emploi n'est pas optimal, en particulier pour les personnes les plus employables. L'idée sous-jacente est qu'il est préférable de chercher un emploi tant qu'on est en emploi plutôt que quand on est au chômage. L'Allemagne et le Danemark, confrontés à des pénuries importantes de main-d'œuvre, utilisent de nombreux dispositifs pour favoriser la reprise d'emplois, notamment les stages en entreprise, qui permettent au demandeur d'emploi de découvrir un poste et à l'employeur de mieux connaître un demandeur d'emploi, ou bien des contrats aidés ou atypiques dans le secteur marchand pour les profils les plus éloignés de l'emploi (*mini-jobs, flexijobs*). Depuis 2019, l'Allemagne est toutefois en train de faire progressivement évoluer sa stratégie, en développant petit à petit son offre de formation à destination des demandeurs d'emploi.

En Catalogne et en France³⁵, la priorité est davantage donnée au projet du demandeur d'emploi, avec une offre importante de formations à sa disposition. Cette stratégie est particulièrement adaptée lorsque le chômage est élevé ou lorsque l'économie subit une transformation profonde et qu'il faut former à nouveau toute une partie de la population active. Elle l'est moins quand les pénuries d'emploi sont nombreuses.

La Flandre a développé une stratégie intéressante de « chemin le plus court vers l'emploi », en s'appuyant sur son réseau d'agences pour l'emploi couplées à des centres de formation. Chaque agence du VDAB est spécialisée sur un ou deux secteurs et comprend, dans ses murs, des centres de formation à ces secteurs. À l'issue du diagnostic, il est décidé, avec le demandeur d'emploi, quelle est la stratégie la plus efficace pour retrouver un emploi stable : soit les compétences du demandeur d'emploi paraissent suffisantes pour reprendre immédiatement un emploi et il est attendu de lui qu'il recherche activement et en suivant les recommandations de son conseiller ; soit il est orienté vers des formations courtes, dans le centre de formation de l'agence ou chez un prestataire, lui permettant de compléter ses qualifications pour la reprise d'un emploi déterminé. Cette stratégie fait écho aux préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POEI) et collectives (POEC) françaises, qui ont particulièrement intéressé les interlocuteurs de la mission, notamment en Allemagne.

Proposition n° 8 : adopter une approche plus directive de l'accompagnement des demandeurs d'emploi fondée sur « le chemin le plus court vers l'emploi ».

Proposition n° 9 : poursuivre le développement des préparations opérationnelles à l'emploi (POE), en liant les prestations et les formations financées à une cible d'emploi précise.

Proposition n° 10 : faire davantage appel aux stages courts en entreprise et aux immersions professionnelles

³⁵ Dans ses priorités pour 2022, Pôle Emploi indique que, concernant l'accompagnement, les priorités sont de « donner aux demandeurs d'emploi les clés pour la réussite de leur parcours vers l'emploi » ou « rendre le demandeur d'emploi pleinement acteur de son projet » ([Notre ambition pour 2022 - Pôle emploi | pole-emploi.org](#)).

2.3.2. Simplifier les différents modes d'accompagnement des demandeurs d'emploi

Les pays étudiés proposent des modes d'accompagnement fondés sur l'éloignement à l'emploi plus simples et plus facilement compréhensibles :

- ◆ la Flandre et la Suède distinguent trois groupes : (1) les demandeurs d'emploi autonomes, qui n'ont pas de conseiller attribué, et peuvent contacter s'ils le souhaitent un centre d'appel ou un conseiller par mail, (2) les demandeurs d'emploi qui sont accompagnés par un conseiller attribué (en agence en Flandre, par un prestataire privée en Suède), (3) les demandeurs d'emploi les moins autonomes qui bénéficient d'un accompagnement plus intensif en agence ;
- ◆ les *Jobcenters* danois distinguent les demandeurs d'emploi « prêts pour l'emploi », qui sont suivis par des conseillers spécialisés dans l'appariement, des demandeurs d'emploi qui ne le sont pas et sont suivis par des conseillers spécialisés dans la levée des freins périphériques, les contrats aidés et les formations ;
- ◆ l'Allemagne distingue principalement l'accompagnement des bénéficiaires de l'assurance chômage et l'accompagnement des bénéficiaires des minima sociaux. Les programmes d'accompagnement renforcés sont peu développés, sauf à destination des jeunes.

Chaque pays utilise le concept de « taille de portefeuille », c'est-à-dire le nombre de demandeurs d'emploi suivi par un conseiller, mais d'une façon plus souple qu'en France.

Nulle part une nomenclature aussi détaillée qu'en France n'a été mise en place sur les différentes tailles de portefeuilles. De manière générale, la taille de portefeuille est inférieure dans les pays où le chômage est bas (de 100 à 150 demandeurs d'emploi par conseiller en Allemagne, au Danemark et en Flandre), et supérieure dans les pays où le chômage est élevé (environ 400 en France et jusqu'à 500 en Espagne). Ce constat semble s'expliquer plus par une forte inertie de la taille des opérateurs du SPE, dont les effectifs ont tendance à ne pas décroître au même rythme que le chômage, et par les économies que dégage la baisse du chômage.

La France est le seul pays étudié à proposer des modes d'accompagnement aussi complexes par leur nombre et par leur dénomination. Pôle emploi propose ainsi quatre modes d'accompagnement : suivi, guidé, renforcé, global auxquels il faut ajouter des dispositifs spécifiques pour les jeunes et pour les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Ces modalités définissent la taille des portefeuilles des conseillers.

<p>Proposition n° 11 : simplifier les différents modes d'accompagnement des demandeurs d'emploi afin qu'ils soient plus compréhensibles pour le public, en augmentant les marges d'adaptation au niveau local.</p>

2.3.3. Proposer des parcours en autonomie pour les plus proches de l'emploi

La Suède et la Flandre (cf. encadré 10) sont les deux pays à avoir mis en place des parcours en autonomie pour les demandeurs d'emploi les plus proches de l'emploi. Dans les deux cas, tous les demandeurs d'emploi qui s'inscrivent auprès de l'*Arbetsförmedlingen* (Suède) ou du VDAB (Flandre), ont un entretien téléphonique avec un conseiller. À l'issue de cet entretien, s'ils sont jugés suffisamment autonomes, le conseiller leur propose un parcours en totale autonomie. Ils n'ont pas de rendez-vous prévu, ni de conseiller attribué, peuvent utiliser tous les outils digitaux du SPE, et peuvent contacter, s'ils le souhaitent des équipes du SPE par mail ou par téléphone. La construction et le fonctionnement de ce type de parcours en autonomie exige de la part du SPE des investissements (personnels, SI) qu'il ne convient pas de négliger.

Ni l'Allemagne, ni le Danemark, ni la Catalogne ne proposent de parcours en autonomie. Les interlocuteurs de la mission ont souligné l'importance du contact physique pour juger de l'autonomie d'un demandeur d'emploi et pour renforcer sa motivation.

La modalité « suivi » est, en France, un compromis entre ces deux approches. Elle pourrait être revue pour se rapprocher davantage d'une recherche en autonomie des publics les plus proches de l'emploi. Selon les critères retenus, un premier entretien de diagnostic en agence pourrait être maintenu ou remplacé par un entretien téléphonique ; la moyenne de 500 demandeurs d'emploi par conseiller pourrait être augmentée et il pourrait être envisagé de rassembler les conseillers en plateformes régionales ou bien de maintenir une approche locale avec les équipes intégrées aux agences. La mission recommande, en tout cas, de changer le nom de cette modalité, afin qu'elle soit mieux comprise par le public.

Proposition n° 12 : transformer la modalité « suivi » en « recherche autonome » pour les publics les plus proches de l'emploi.

Encadré 10 : L'approche *digital first* du VDAB (Flandre)

Le SPE flamand se caractérise par un parcours par défaut 100 % numérique pour les demandeurs d'emploi.

Le VDAB propose ainsi une offre avec trois paliers :

- 100 % digitale en totale autonomie, en s'appuyant sur plusieurs outils web, dont le portail le plus important d'offres d'emplois de Belgique que gère le VDAB ;
- 100 % digitale avec un appui humain, géré par des *contact centers*, qui regroupent des conseillers qui peuvent accompagner à distance les demandeurs d'emploi (par téléphone et par mail) ;
- un accompagnement humain, géré dans des *competence centers*, qui regroupent des équipes d'accompagnement et de formation professionnelle.

Lors de l'inscription du demandeur d'emploi (sur internet ou dans un *competence centers*), en fonction des données renseignées, le VDAB utilise un modèle d'IA³⁶ qui estime le risque individuel de chômage longue durée :

- les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi sont rappelés en priorité pour compléter leur dossier et les orienter, si besoin, vers un *competence centre* ;
- les autres demandeurs d'emploi sont appelés, s'ils n'ont pas retrouvé un emploi dans les six semaines pour compléter leur dossier et les orienter vers celle des trois offres la plus adaptée.

Source : Présentation à la mission par le VDAB en octobre 2022 ; PES Network, 2021 ; Mission.

2.3.4. Évaluer systématiquement les prestations et formations proposées aux demandeurs d'emploi par l'ensemble des opérateurs du SPE

La mission a constaté que la *Bundesagentur für Arbeit* évalue systématiquement les dispositifs d'activation prescrits aux demandeurs d'emploi bénéficiant de l'assurance chômage. L'agence compare ainsi l'insertion sur le marché du travail après 180 jours des demandeurs d'emploi ayant bénéficié du dispositif à évaluer de demandeurs d'emplois aux caractéristiques comparables n'y ayant pas participé (groupe de contrôle) (cf. encadré 11). En cas de différentiel trop faible au regard des crédits engagés, la mesure est abandonnée.

L'évaluation systématique de ces modules est un enjeu d'autant plus important en France que le recours aux prestataires et à la formation est important et relève de différents acteurs (Pôle Emploi, régions, missions locales, départements).

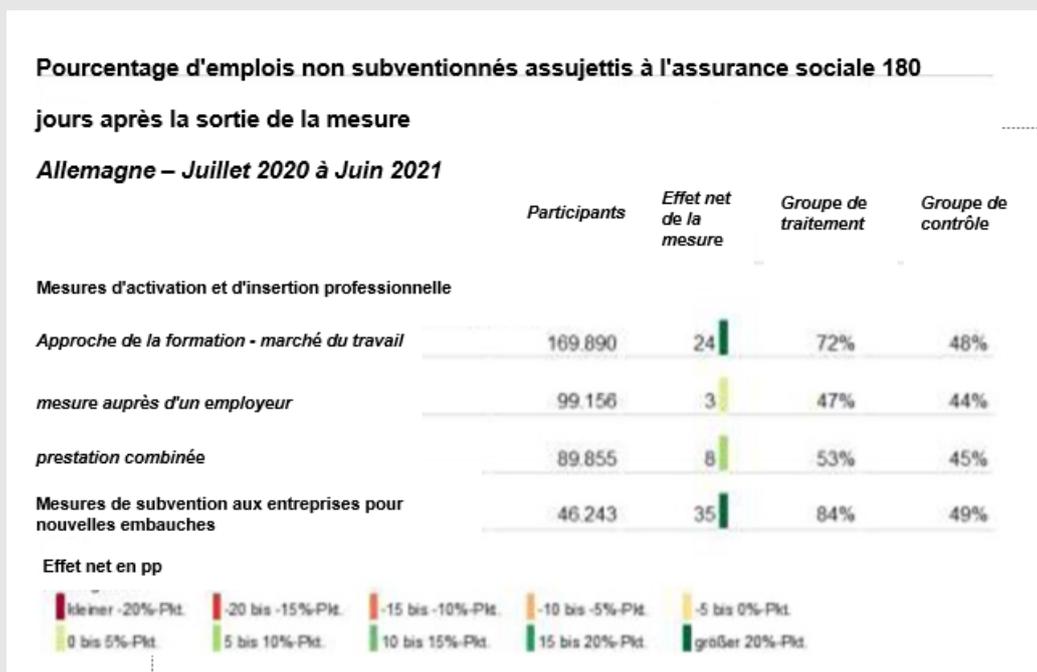
³⁶ *Kans Op Werk*, actualisé tous les trois mois (<https://www.vdab.be/jobs/knelpuntberoepen.shtml>).

Proposition n° 13 : évaluer systématiquement, six mois après leur fin, les prestations et les formations proposées aux demandeurs d'emploi par les différents acteurs du SPE.

Encadré 11 : L'évaluation systématique des prestations et formations proposées aux demandeurs d'emploi bénéficiant de l'assurance chômage

Lors de la visite de la mission au siège de la *Bundesagentur für Arbeit*, le tableau de suivi de l'efficacité des prestations et des formations proposées aux demandeurs d'emploi lui a été présenté. Pour chacune, l'agence contrôle le taux d'emploi des demandeurs d'emploi six mois après la sortie de cette prestation ou de cette formation, et compare ce taux au taux d'emploi d'un groupe cible, n'ayant pas suivi cette prestation ou formation, mais ayant des caractéristiques comparables.

Graphique 4 : capture d'écran traduite de l'outil de pilotage des prestations et des formations



Source : Bundesagentur für Arbeit.

Note de lecture : la deuxième ligne du tableau indique par exemple que 14 516 demandeurs d'emplois déjà diplômés ont pris part à une formation professionnelle en groupe, et que 59 % d'entre eux ont retrouvé ensuite un emploi non subventionné et assujetti aux cotisations sociales, contre 50 % pour le groupe de contrôle. L'effet de la mesure, arrondi à 1 point près, est donc de 10 points sur 100.

2.4. Assurer un contrôle plus efficace de la recherche d'emploi et élargir le dispositif de sanctions

Les pays étudiés se sont dotés de dispositifs de sanction relativement proches. La comparaison des systèmes de sanction n'est pas aisée, chaque pays utilisant des termes techniques différents. La mission a classé ces différents motifs dans les six catégories présentées dans le tableau 10. Les différents SPE disposent globalement de moyens pour sanctionner les demandeurs d'emploi qui ne se présentent pas à leur rendez-vous (1 et 2), ne font pas assez d'efforts pour retrouver un emploi (3 et 4), ou ne respectent pas leur obligation de déclaration (5 et 6). Dans le détail, chaque système a toutefois ses spécificités. L'accent est mis en France sur le refus des offres raisonnables d'emploi, en pratique très difficile à qualifier. La mission recommande de renforcer les sanctions pour non-respect des obligations des demandeurs d'emploi en matière de recherche d'emploi (catégories 1, 2 et 4 du tableau 10).

Rapport

Tableau 10 : Motifs de sanction retenus par chaque SPE

N°	Motifs des sanctions	ALL	CAT	DK	FL	SUE	FR
1	Absence aux entretiens avec le conseiller	X	X	X	X	X	X
2	Ne participe pas ou plus aux programmes d'activation	X	X	X	X		X
3	Refuse des offres d'emploi	X	X	X	X		X
4	Recherche insuffisante d'emploi	X	X	X	X	X	X
5	Ne déclare pas son activité (actualisation du PPAE pour la France)			X		X	X
6	Ne satisfait pas les obligations du plan d'emploi	X	X	X		X	X

Source : Allemagne (§ 159 du troisième livre du code social) ; Catalogne (article 17 et 47.1 du décret royal du 4 août 2000) ; Danemark (BEK n°1700 du 19/08/2021 ; Jobnet ; STAR) ; Flandre (arrêté royal du 25 novembre 1991 ; présentation du VDAB à la mission en novembre 2022) ; France (Pôle emploi) ; Suède (loi 2017:819 ; loi 1997:238).

Les principales différences observées touchent à l'organisation des sanctions et à leur pratique.

Seule la France a mis en place un système de contrôle régional de la recherche d'emploi. En Allemagne, au Danemark, en Flandre et en Catalogne, ce sont les conseillers des agences qui ont l'initiative des sanctions. Au Danemark, pour éviter que ne s'installe une défiance entre le conseiller et le demandeur d'emploi du fait de potentielles sanctions, c'est l'agent en charge du calcul et du paiement des allocations (employé par la caisse d'indemnisation du chômage pour les bénéficiaires de l'assurance chômage ou par le *Jobcenter* pour les autres) qui a l'initiative des sanctions. En Suède, le contrôle de la recherche d'emploi est géré au niveau national et a été industrialisé, à partir du journal de la recherche d'emploi que doivent compléter chaque mois les demandeurs d'emploi.

Au niveau des pratiques, la mission a établi une comparaison simplifiée de l'importance des sanctions administrées par les opérateurs principaux, comme approximation du recours aux sanctions par les SPE étudiés (cf. tableau 1311 et annexe IX). Il ressort que :

- ◆ **le Danemark est le pays qui sanctionne le plus systématiquement et le plus lourdement les recherches d'emploi insuffisantes.** Pour l'ensemble des acteurs du SPE rencontrés, notamment l'union des syndicats d'employés, c'est la contrepartie naturelle d'allocations chômage relativement généreuses (90 % du salaire de référence avec un plafond de 2 602 € par mois) et relativement longues (24 mois). Dans cet esprit, la commune de Copenhague envoie les demandeurs d'emploi *employables*³⁷ qui ne font pas assez d'efforts pour retrouver un emploi durant leur trois premiers mois de chômage faire un stage de deux semaines dans des équipes de destruction d'espèces nuisibles ;
- ◆ **vient ensuite la Flandre, qui applique aussi de nombreuses sanctions.** En Suède, ces sanctions sont pour la plupart appliquées de façon automatique ;
- ◆ **la France se situe à un niveau proche de la Flandre, en raison du nombre significatif de radiations sur l'année 2021 (365 105 toutes catégories confondues) prononcées après une non-réponse à une convocation de Pôle Emploi.** Toutefois, les sanctions prononcées par les départements à l'encontre des bénéficiaires du RSA suivis sont très peu nombreuses (cf. 1.3.4).
- ◆ **l'Allemagne affiche une politique ferme de sanctions, mais compte, dans les faits un nombre de demandeurs d'emploi effectivement sanctionnés restreint.** La situation a encore évolué avec le vote, en novembre 2022, de la transformation du minima social *Arbeitslosengeld*, créé par les réformes *Hartz* au début des années 2000, en *Bürgergeld*, qui s'accompagne d'un allègement des motifs et des montants des sanctions (cf. encadré 2). **En Allemagne, la principale sanction de nature financière et symbolique reste toutefois le passage au bout d'un an de l'assurance chômage et des agences pour l'emploi au minimum social et aux *Jobcenters* ;**

³⁷ Le SPE danois opère une distinction nette entre les demandeurs d'emploi « *job ready* », prêt à reprendre un emploi et les demandeurs d'emploi qui ont besoin de formations préalables avant de retrouver un emploi.

Rapport

- ◆ la Catalogne n'applique plus de sanctions depuis 2020 à la suite de la crise sanitaire.

Tableau 11 : Part des demandeurs d'emploi pouvant faire l'objet de sanctions effectivement sanctionnés en 2021 (hors avertissements)

Pays	ALL	CAT	DK	FL	SUE	FR
Nombre de sanctions sur l'année sans les avertissements (1)	730 165	0	100 348	17 251	N.D.	497 500
Population retenue pouvant faire l'objet de sanctions, moyenne mensuelle sur l'année 2021 (2)	2 602 000	220 000	216 864	123 904	N.D.	4 400 00
Taux de sanction simplifié (1)/(2)	28,1 %	0,0 %	46,3 %	13,9 %	N.D.	11,3 %

Source : Allemagne (Bundesagentur für Arbeit) ; Catalogne (SOC, SEPE) ; Danemark (Jobindsats) ; Flandre (ONEM) ; France (Pôle emploi, DARES) ; Suède (Arbetsförmedlingen).

Note de lecture (1) : La mission s'est focalisée sur le nombre de sanctions sans avertissement, rapporté à une moyenne mensuelle (pour neutraliser les variations saisonnières) du nombre de demandeurs d'emploi pouvant faire l'objet de sanctions. Ce taux ne permet toutefois pas de mesurer exactement, ni le nombre moyen de sanctions par demandeurs d'emploi, ni le nombre de demandeurs d'emploi différents durant l'année 2021.

Note de lecture (2) : La mission n'a pu se procurer que le montant total des sanctions appliquées en Suède (340 000 en 2021), mais elle n'a pas pu distinguer les avertissements au sein de ces sanctions.

Note de lecture (3) : La méthodologie complète est détaillée en annexe IX.

Concernant les sanctions pour les nombreuses absences aux rendez-vous, la grille de sanctions applicable aujourd'hui est trop sévère en France, ce qui explique largement qu'elles soient aussi peu appliquées :

- ◆ première absence : radiation d'un mois sans suppression des allocations ;
- ◆ deuxième absence : radiation de 2 mois avec suppression des allocations deux mois ;
- ◆ troisième absence : radiation de 4 mois avec suppression des allocations quatre mois.

Une grille de sanctions plus progressive pourrait être adoptée et appliquée de façon plus systématique, en particulier pour les absences à un rendez-vous ou à une réunion sans motif valable (cf. encadré 11).

Proposition n° 14 : adopter une grille de sanctions plus progressive et l'appliquer de façon plus systématique, en particulier pour absence à un rendez-vous ou à une réunion sans motif valable.

Rapport

Encadré 11 : Une grille de sanctions peu progressive (France) et une grille de sanctions progressive (Suède)

Tableau 12 : Durées en France de la radiation des demandeurs d'emploi des listes de Pôle emploi selon le motif de sanction

Durée de la radiation selon le motif	1 ^{er} avertissement	2 ^{ème} avertissement	3 ^{ème} avertissement
Régime de principe pour tous les motifs	1 mois	2 mois consécutifs	4 mois consécutifs
Exception : ▪ absence de déclaration ; ▪ déclaration mensongère.	Radiation entre 6 et 12 mois consécutifs. Toutefois, si la fausse déclaration est liée à une activité non déclarée d'une durée très brève, la suppression peut être de seulement 2 à 6 mois.		

Source : Pôle Emploi.

Tableau 13 : Sanctions prévues à l'égard des demandeurs d'emploi suédois selon le motif de la sanction et le statut du demandeur d'emploi (assuré ou non par une caisse de chômage)

Sanction* par type de DE et motif selon l'avertissement	Mauvaise gestion de la recherche d'emploi*		Prolongation du chômage*		Si le DE cause le chômage*	
	Allocation versée par une A-kasse	Allocation versée par la caisse nationale d'assurance sociale	Allocation versée par une A-kasse	Allocation versée par la caisse nationale d'assurance sociale	Allocation versée par une A-kasse	Allocation versée par la caisse nationale d'assurance sociale
1 ^{er}	Simple avertissement		5 jours		45 jours	Aucun droit
2 ^{ème}	1 jour		10 jours		45 jours	Aucun droit
3 ^{ème}	5 jours		45 jours		Fin des droits	Aucun droit
4 ^{ème}	10 jours		45 jours	45 jours + réduction droits	Aucun droit	Aucun droit
5 ^{ème}	Fin des droits	45 jours + réduction droits	Fin des droits	Plus de droits	Aucun droit	Aucun droit

Source : Arbetsförmedlingen.

*Note : *Les sanctions diffèrent selon que le demandeur d'emploi bénéficie ou pas d'une allocation chômage versée par une caisse d'assurance chômage. Les sanctions sont graduelles et augmentent selon le nombre d'infractions. Les jours indiquent la durée de la suspension des droits à l'indemnisation chômage. L'Arbetsförmedlingen retient principalement trois motifs de sanctions et les définit de la sorte : (1) la mauvaise gestion de la recherche d'emploi est le fait pour le demandeur d'emploi de ne pas participer à la définition de son plan de retour à l'emploi, de ne pas fournir son rapport mensuel d'activité, de ne pas suffisamment candidater à des offres d'emploi et de ne pas participer aux ALMP proposés ; (2) la prolongation du chômage est le fait pour le demandeur d'emploi de refuser un emploi ou une formation proposée et de s'absenter aux entretiens ; (3) le fait que le demandeur d'emploi cause son chômage signifie que la personne est au chômage après avoir quitté un emploi sans raisons valables.*

Source : Mission.

Concernant les sanctions pour recherche d'emploi insuffisante, deux modèles ont été observés à l'étranger, qui pourraient inspirer une réforme : confier l'initiative des sanctions au conseiller allocations en permettant au conseiller emploi de se concentrer sur l'accompagnement et de nouer un lien de confiance avec le demandeur d'emploi ; contrôler, via un service de contrôle national, l'exacte tenue du journal de la recherche d'emploi (JRE), aujourd'hui expérimenté dans deux régions françaises mais comme un outil d'aide et pas de sanction.

Proposition n° 15 : confier l'initiative des sanctions pour recherche insuffisante d'emploi au conseiller allocations, ce qui permettra au conseiller accompagnement de nouer un lien de confiance avec le demandeur d'emploi

Proposition n° 16 : instaurer un journal de la recherche d'emploi obligatoire et envoyé tous les mois à Pôle emploi dont le contrôle serait assuré par un service de contrôle national

2.5. Renforcer les services aux entreprises

Dans des contextes où le taux de chômage se rapproche de son niveau structurel (Allemagne, Danemark, Flandre, France, et Suède), **la mission a constaté que les SPE cherchaient à développer leurs relations avec les entreprises.** Lorsque le chômage est bas, les SPE deviennent en effet des partenaires plus recherchés des entreprises, qui peinent à recruter. Ils doivent souvent conseiller aux entreprises de revoir à la baisse leurs attentes relatives aux candidats, les personnes éloignées de l'emploi étant surreprésentées parmi les demandeurs d'emploi.

Ces SPE offrent tous des services relativement similaires aux entreprises : information, publication des offres d'emploi, conseil sur la rédaction des offres d'emploi, présélection de candidats, préparation aux entretiens. La mission n'a toutefois pas pu estimer l'efficacité des services aux entreprises dans les différents pays étudiés. Elle se borne ici à présenter les deux modes d'organisation qu'elle a rencontrés.

En Allemagne et au Danemark, la mission a constaté une spécialisation répandue des conseillers entreprises par secteur.

En Flandre, cette spécialisation va plus loin puisque les conseillers entreprises et les conseillers demandeurs d'emploi font partie d'équipes communes sectorisées. Les *centres de compétence* du VDAB sont organisés en six filières économiques : industrie, construction, transport et logistique, soin et éducation, information/communication et vente de détail, services aux entreprises. Chaque filière comprend des conseillers emploi et des conseillers entreprises, au sein d'une même équipe, coordonnée par un *manager*. En fonction de leur projet et de leurs compétences, les demandeurs d'emploi sont affectés à une filière. S'ils ne parviennent pas à trouver un emploi dans cette filière, ils peuvent être affectés à une autre filière. Dans les faits, chaque *centre de compétence* est spécialisé dans une ou deux filières économiques, rassemblant dans leurs locaux des services d'orientation, de placement, de conseil aux entreprises, mais aussi des centres de formation, tous en lien avec la ou les filières concernées.

La spécialisation sectorielle des conseillers apparaît ainsi comme répandue dans les différents pays étudiés. C'est une voie que la France devrait emprunter. A titre d'illustration, une spécialisation de certains conseillers en Seine-Saint-Denis dans le secteur de la construction ou de la sécurité serait souhaitable au regard des enjeux d'aménagement du territoire (Jeux olympiques, rénovations urbaines, société du grand Paris).

Proposition n° 17 : renforcer la spécialisation des conseillers entreprise. Des équipes sectorielles mixtes conseillers entreprise et conseillers demandeurs d'emploi, en lien étroit avec des centres de formation, pourraient être expérimentées dans des zones avec des secteurs en forte tension. Les modalités de mise en œuvre doivent être laissées à la main de l'échelon local, en fonction du nombre d'ETP par agence et des relations établies avec les entreprises du territoire.

CONCLUSION

Au regard des bonnes pratiques observées dans les pays étudiés, la mission propose une série de mesures à mettre en œuvre dans le projet de création de France Travail.

S'agissant de l'organisation générale du SPE, la mission propose de **réduire le nombre de guichets** en expérimentant des structures communes à Pôle Emploi, aux départements et aux missions locales pour la prise en charge des jeunes et des bénéficiaires du RSA. Elle recommande aussi **de renforcer la redevabilité, c'est-à-dire la transparence et la responsabilisation, des différents acteurs du SPE** (Pôle Emploi, départements, missions locales...) pour améliorer la connaissance de ce qui est fait et prendre des engagements contractuels et vérifiables en développant un dispositif de remontées statistiques. Enfin, les liens entre les SPE et les structures **d'orientation des jeunes** doivent être resserrés, de manière à ce que ces derniers disposent d'un éclairage sur les besoins d'emploi avant d'effectuer leurs choix académiques et professionnels.

Sur la question de la prise en charge, la mission recommande **d'améliorer la mesure de l'éloignement à l'emploi des bénéficiaires du RSA et de l'ASS** et d'adapter leurs parcours en conséquence. La réduction des délais entre inscription et diagnostic doit être un objectif pour l'ensemble des publics. Il pourrait être atteint pour les salariés en permettant, *via* un système d'obligations réciproques, l'inscription à l'assurance-chômage dès notification du licenciement ou quelques semaines avant la fin d'un contrat à durée déterminée de quelques mois, permettant ainsi d'éviter le chômage.

S'agissant de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la mission recommande de **fixer des objectifs réalistes d'emploi évolutifs dans le temps et d'adopter une approche plus directive** en liant les formations financées à une cible d'emploi précise et de recourir davantage à des stages courts en entreprises et des immersions professionnelles. Il convient aussi de simplifier les différents modes d'accompagnement des demandeurs d'emploi en **augmentant les marges d'adaptation des gestionnaires des agences locales.**

La mission recommande **d'adopter une grille des sanctions plus progressive et de rendre plus systématiques les sanctions**, en particulier pour absence à un rendez-vous ou à une réunion sans motif valable. Enfin, la mission recommande d'expérimenter au niveau local la pratique d'équipes mixtes spécialisées « entreprises et demandeurs d'emploi », prioritairement dans des secteurs en tension.

À l'avenir, au-delà du chantier de France Travail, si une réforme modifiant la répartition des compétences des différents acteurs du SPE était envisagée, elle devrait bien articuler les forces de l'opérateur national, qui garantit une vision d'ensemble et un système de pilotage efficace, et celles de ses partenaires locaux, qui ont une connaissance fine du territoire et la capacité à faire le lien avec les politiques sociales qu'il est nécessaire d'activer pour une partie des publics.

Rapport

La révision de la répartition des compétences d'accompagnement de tous les demandeurs d'emploi, bénéficiaires ou non du RSA, devrait ainsi viser à ne garder que l'échelon national et un échelon de proximité unique comme dans la plupart des pays étudiés. Cet échelon de proximité devrait correspondre à une entité administrative et institutionnelle existante et permettre d'assurer l'animation des multiples acteurs locaux impliqués dans les parcours des demandeurs d'emploi et de faire le lien avec les politiques sociales en privilégiant la proximité. Au regard de ces critères, les échelons territoriaux existants présentent les caractéristiques suivantes :

- **l'intercommunalité** représente certainement l'échelon théoriquement le plus pertinent, le plus proche de la maille « bassin de vie » ou « bassin d'emploi » et le seul à même de tisser des liens directs avec les acteurs locaux. Mais il ne dispose aujourd'hui pas de compétences liées à l'emploi et à l'insertion ;
- **le département** est déjà en charge de l'insertion sociale et professionnelle d'une partie des usagers du SPE ;
- **la région** est déjà dotée de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle, mais sa taille ne lui permet pas d'assurer seule le lien de proximité nécessaire à un SPE efficace.

La mission écarte un scénario où l'ensemble du SPE et de l'insertion serait confié à un opérateur national, qui obligerait à revenir sur 40 années de décentralisation, comme le scénario de décentralisation totale du SPE à l'échelon régional, sur les modèles belge et espagnol car cela priverait la France d'un échelon national de synthèse et de pilotage.

Il serait souhaitable que chaque demandeur d'emploi, bénéficiaire ou non du RSA, n'ait **qu'un seul et unique guichet. Ce guichet pourrait être géré par un seul réseau ou par deux réseaux distincts** (comme en Allemagne), le cas échéant placé sous l'égide de France Travail.

La mission n'a observé de distinction des compétences entre l'opérateur principal du SPE et le financeur de la formation des demandeurs d'emploi dans aucun des pays étudiés et propose d'étudier leur réconciliation au sein du même organisme.

Les **circuits de financement** des politiques d'activation des demandeurs d'emploi devraient comprendre des mécanismes **incitatifs**, conduisant les acteurs à minimiser la durée du chômage et la récurrence des périodes de chômage.

Enfin, **une association renforcée des partenaires sociaux et des élus locaux** est, au niveau national comme au niveau local, une condition indispensable au succès de réformes structurelles de cette ampleur.

À Paris, le 11 février 2023

Rapport

Philippe Vinçon



Inspecteur général des finances

Brigitte Bourguignon



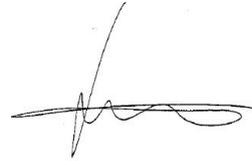
Inspectrice générale des affaires sociales

Thomas Cargill



Inspecteur des finances

Louis-Charles Viossat



Inspecteur général des affaires sociales

Louis Boillot



Inspecteur des finances

Julien Méjane



Inspecteur des affaires sociales

Théo Étienne



Inspecteur stagiaire des finances

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE I :** ÉCLAIRAGES SUR LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI, LES POLITIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET L'ACCOMPAGNEMENT EN EUROPE ET DANS LES PAYS DE L'OCDE
- ANNEXE II :** ALLEMAGNE
- ANNEXE III :** FLANDRE BELGE
- ANNEXE IV :** DANEMARK
- ANNEXE V :** CATALOGNE
- ANNEXE VI :** SUÈDE
- ANNEXE VII :** ROYAUME-UNI : RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE ADRESSÉES PAR LA CONSEILLÈRE POUR LES AFFAIRES SOCIALES
- ANNEXE VIII :** SYSTÈMES D'INFORMATION DU SPE : INTEROPÉRABILITÉ ET OUTIL AUTOMATISÉ D'AIDE À L'ACCOMPAGNEMENT
- ANNEXE IX :** ANALYSES TRANSVERSALES SUR LES MOYENS ET SANCTIONS DES SPE ÉTUDIÉS
- ANNEXE X :** VISUALISATION DES PARCOURS DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FRANCE, EN ALLEMAGNE, EN FLANDRE BELGE, AU DANEMARK ET EN CATALOGNE
- ANNEXE XI :** LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
- ANNEXE XII :** LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

**Éclairages sur les services publics de
l'emploi, les politiques du marché du travail
et l'accompagnement en Europe et dans les
pays de l'OCDE**

SYNTHÈSE

Une revue de la littérature sur les services publics de l'emploi, les politiques du marché du travail et l'accompagnement permet de dégager les principaux points suivants :

- les services publics de l'emploi constituent des écosystèmes plus ou moins complexes encadrés au niveau international (BIT), européen et national ;
- **l'écosystème français est l'un de ceux qui fait intervenir le plus d'acteurs** du fait de la multiplicité des acteurs locaux, des associations et d'un recours important aux sociétés privées ;
- **le SPE de chaque pays est le fruit d'une histoire et contexte particulier.** La France se caractérise par son taux de syndicalisation faible, une conflictualité importante, et est le pays de l'échantillon dont le PIB par habitant est le plus faible devant seulement celui de l'Espagne ;
- **la France est l'un des pays dont la dépense publique dans le champ social est la plus importante** (31% du PIB contre 25% en Allemagne) avec le Danemark et la Belgique. Elle enregistre de bons résultats en matière de lutte contre la pauvreté et de rareté des travailleurs pauvres, ce qui la distingue notamment de l'Allemagne ;
- la France a un taux de chômage intermédiaire entre le Danemark, l'Allemagne et la Flandre où il est très bas, l'Espagne où il reste élevé et sa situation est proche de celle de la Suède ; l'indemnisation du chômage est plutôt plus généreuse d'autant plus l'impôt sur le revenu est très progressif en France. Enfin, les indemnités ont des plafonds plus élevés que chez nos partenaires ;
- **la France est le pays où le rapport entre dépenses passives (indemnisation du chômage) et actives (activation des demandeurs d'emploi) est le plus élevé de l'échantillon (3,9 contre 2,7 en Allemagne et 0,6 au Danemark et en Suède) ;**
- **les SPE bénéficient de ressources publiques importantes mais le champ des bénéficiaires varie beaucoup : plus de 5 millions de personnes en France contre moins de la moitié en Allemagne. C'est ainsi que l'Allemagne vient largement en tête des dépenses par personne voulant travailler (3 150€), suivie par le Danemark et la Belgique (2 300€), puis par la France et la Suède (1 300€) et enfin l'Espagne (moins de 400€) ;**
- **la France est le seul des pays étudiés par la mission dans lequel le revenu minimum n'est pas versé dès la majorité** et se caractérise par la faiblesse des dépenses d'indemnisation des invalides à la différence du Danemark où ce poste est élevé et contribué à réduire le nombre de chômeurs ;
- **tous les pays étudiés ont une agence homologue de Pôle emploi mais son champ est plus ou moins important** : elle ne comprend pas toujours l'indemnisation du chômage notamment dans les pays du Nord (Danemark, Suède, Flandre, Catalogne) mais est parfois beaucoup plus étendu comme en Allemagne (allocations familiales, minima sociaux et orientation des jeunes). **Les communes (beaucoup plus grandes qu'en France) ou les intercommunalités /arrondissements jouent souvent un rôle majeur de proximité. En dehors de la Catalogne et de la Flandre, les régions jouent un rôle limité dans les pays étudiés, même les Länder en Allemagne ;**
- **la France est le pays où le nombre de guichets est le plus important par rapport aux autres pays étudiés ;**
- **l'impact du SPE sur le niveau du chômage est difficile à quantifier.** Son rôle d'accompagnement des réformes structurelles est sans doute le plus important ;

Annexe I

- **des réformes importantes des politiques du marché du travail comprenant des réformes des SPE ont eu lieu dans la plupart des pays sous revue, notamment quand ces pays connaissaient des taux de chômage importants.** La réforme du SPE danois engagée en 1994 qui a augmenté l'effort d'activation des demandeurs d'emploi en contrepartie d'une réduction des conditions d'octroi des indemnités aux chômeurs et les réformes Hartz en Allemagne au début des années 2000 ont en particulier permis de ramener le chômage dans ces pays de plus de 10% à environ 5% en quelques années.

SOMMAIRE

ÉCLAIRAGES SUR LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI, LES POLITIQUES DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET L'ACCOMPAGNEMENT EN EUROPE ET DANS LES PAYS DE L'OCDE 1

1. LES SPE SONT DES INSTITUTIONS IMPORTANTES DU MARCHÉ DU TRAVAIL 1

- 1.1. Les SPE sont des institutions du marché du travail qui sont reconnues au plan international, européen et national..... 1
 - 1.1.1. *Plusieurs normes internationales du travail sont consacrées aux SPE* 1
 - 1.1.2. *La Commission européenne soutient deux réseaux européens des services de l'emploi*..... 2
 - 1.1.3. *Le code du travail encadre le service public de l'emploi en France* 3
- 1.2. Les SPE ont différentes missions dont la principale consiste à mettre en contact les demandeurs d'emploi avec des employeurs..... 4

2. PLUSIEURS MODÈLES DE SPE AUX CONFIGURATIONS DIVERSES COEXISTENT DANS DES CONTEXTES INSTITUTIONNELS ET SOCIOÉCONOMIQUES NATIONAUX SPÉCIFIQUES 6

- 2.1. Les SPE s'inscrivent dans des contextes institutionnels et socioéconomiques très différents d'un pays à l'autre..... 6
 - 2.1.1. *Des différences institutionnelles fortes*..... 7
 - 2.1.2. *Des caractéristiques socio-économiques très spécifiques*..... 9
 - 2.1.3. *Des marchés du travail qui évoluent rapidement et dont la dynamique et le cadre réglementaire diffèrent*..... 11
 - 2.1.4. *Un niveau de dépenses du marché du travail et un équilibre entre des politiques actives et politiques passives très divers*..... 15
 - 2.1.5. *Des différences notables de types de minimas sociaux généraux et de la proportion des bénéficiaires de pensions d'invalidité et de préretraite entre les pays* 19
- 2.2. Les SPE sont des écosystèmes complexes dont les configurations sont très diverses 22
 - 2.2.1. *Les SPE sont des écosystèmes complexes*..... 22
 - 2.2.2. *Les SPE sont majoritairement des systèmes centralisés avec quelques exemples importants de systèmes décentralisés* 24
 - 2.2.3. *Les SPE se distinguent selon l'existence, et le rôle, d'une agence nationale pour l'emploi*..... 25
 - 2.2.4. *Les SPE se différencient selon le nombre de guichets différents pour leurs usagers*..... 25
 - 2.2.5. *Les SPE se différencient aussi selon le périmètre des compétences de leur opérateur principal*..... 25
 - 2.2.6. *Les SPE accordent une importance croissante, mais qui demeure variable, pour les partenariats avec le secteur privé* 27
 - 2.2.7. *Les SPE se différencient enfin en fonction de la place qu'ils accordent dans leur gouvernance aux élus locaux et aux partenaires sociaux*..... 28

3. CONFRONTÉS À DES ENJEUX DE MÊME NATURE, BEAUCOUP DE SPE ONT ÉTÉ RÉFORMÉS, PARFOIS PROFONDÉMENT, AU COURS DES DIX À VINGT DERNIÈRES ANNÉES	29
3.1. Les SPE sont confrontés à des enjeux communs dans tous les pays que la pandémie a exacerbés	29
3.2. Les SPE des pays étudiés ont fait l'objet de réformes plus profondes qu'en France	31
4. L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI PAR LES SPE ET, PLUS LARGEMENT, LES POLITIQUES D'ACTIVATION MISES EN ŒUVRE PAR LES SPE ONT UN IMPACT CERTAIN, MAIS DIFFICILE À QUANTIFIER SUR LE NIVEAU DE L'EMPLOI ET LE CHÔMAGE	33
4.1. Les SPE ne sont, sauf exceptions, pas le moyen utilisé le plus fréquemment par les demandeurs d'emploi pour chercher un emploi.....	33
4.2. L'accompagnement des demandeurs d'emploi est devenu un élément central de l'action des SPE	35
4.3. L'accompagnement et plus largement les politiques d'activation mises en œuvre par les SPE jouent un rôle difficile à quantifier dans la lutte contre le chômage	36
5. LES SPE MOBILISENT DES RESSOURCES IMPORTANTES AU SERVICE D'USAGERS DONT LE NOMBRE ET LE PROFIL EST TRÈS VARIÉ ET ÉVOLUTIF.....	39
5.1. Le fonctionnement des SPE représenterait, selon la Commission européenne et l'OCDE, environ entre 9% et 12% des dépenses des politiques du marché du travail	39
5.2. Les SPE touchent un nombre important d'utilisateurs dont les profils diffèrent beaucoup et qui ont évolué avec la pandémie	43
5.2.1. <i>Les SPE ont de nombreux utilisateurs dont le profil est très divers.....</i>	<i>43</i>
5.2.2. <i>Des profils qui ont évolué avec la pandémie</i>	<i>44</i>

1. Les SPE sont des institutions importantes du marché du travail

1.1. Les SPE sont des institutions du marché du travail qui sont reconnues au plan international, européen et national

1.1.1. Plusieurs normes internationales du travail sont consacrées aux SPE

Trois normes internationales du travail, conventions négociées dans le cadre de l'OIT, ont, au fil des ans, fixé les principes qui concernent la création, l'organisation et le fonctionnement des SPE.

Le rôle des SPE a été reconnu dès 1948 par la **convention n° 88** de l'OIT, ratifiée en 1952 par la France. Cette convention prévoit en particulier que : « *chaque Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur doit entretenir ou veiller à ce que soit entretenu un service public et gratuit de l'emploi* » et que « *la tâche essentielle du service de l'emploi doit être de réaliser, en coopération, s'il y a lieu, avec d'autres organismes publics et privés intéressés, la meilleure organisation possible du marché de l'emploi comme partie intégrante du programme national tendant à assurer et à maintenir le plein emploi ainsi qu'à développer et à utiliser les ressources productives* ». La convention n° 88 prévoit également que : « *le service de l'emploi doit être constitué par un système national de bureaux de l'emploi placé sous le contrôle d'une autorité nationale* ».

92 États dont la France (soit la moitié des États membres de l'ONU) ont ratifié à ce jour la convention n°88. Parmi les non-signataires figurent notamment les États-Unis et la Chine.

Encadré 1 : Pourquoi ratifier la convention n°88 par l'argumentaire de l'OIT

La pandémie mondiale de COVID-19 et la crise de l'emploi qui l'a suivie ont mis en lumière le rôle essentiel des services publics de l'emploi (SPE) et, par extension, de la convention de l'OIT qui les fonde.

Les services publics de l'emploi font le lien entre les travailleurs et les emplois, aident les employeurs à trouver les collaborateurs dont ils ont besoin et apportent leur soutien aux deux parties en vue de leur adaptation aux aléas du marché du travail. Opérant seuls ou en collaboration avec d'autres acteurs du marché du travail, ces services publics ont prouvé leur valeur en favorisant le maintien des emplois, en soutenant les entreprises, en facilitant le recrutement et en augmentant la main-d'œuvre - dans les périodes fastes comme dans les périodes difficiles.

Plus récemment, pendant la pandémie de COVID-19, les services publics de l'emploi ont contribué à amortir les pertes de revenus, à protéger les emplois existants et à faciliter l'emploi dans les secteurs encore en activité, pendant les périodes de confinement. Leur rôle va prendre de l'importance à mesure que la reprise s'accélère.

Une ratification plus large de la convention (n° 88) de l'OIT sur le service de l'emploi, de 1948, qui demande aux gouvernements de maintenir un service public de l'emploi gratuit à l'échelle nationale, peut contribuer à réparer les dommages sociaux et économiques causés par la crise en favorisant une reprise centrée sur l'humain et fondée sur les principes du travail décent.

L'OIT incite les États Membres qui ne l'ont pas encore fait à envisager de ratifier et de mettre en œuvre la convention n° 88, un instrument qui reste très pertinent dans un monde du travail en mutation. Elle fournit des orientations précieuses pour organiser au mieux les marchés nationaux du travail qui s'efforcent de se remettre des effets dévastateurs de la pandémie.

Source : OIT, novembre 2021.

Annexe I

La convention n°88 a été complétée en 1964 par la **convention n°122 sur la politique de l'emploi**, ratifiée en 1971 par la France, qui prévoit que : « *tout Membre formulera et appliquera, comme un objectif essentiel, une **politique active visant à promouvoir le plein emploi, productif et librement choisi** » et que « *ladite politique devra tendre à **garantir qu'il y aura du travail pour toutes les personnes disponibles et en quête de travail**, que ce travail sera aussi productif que possible et qu'il y aura libre choix de l'emploi et que chaque travailleur aura toutes possibilités d'acquérir les qualifications nécessaires pour occuper un emploi qui lui convienne et d'utiliser, dans cet emploi, ses qualifications ainsi que ses dons, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, sa religion, son opinion politique, son ascendance nationale ou son origine sociale* ».*

Enfin, une troisième convention, la **convention n°181 sur les agences d'emploi privées**, conclue en 1997, établit un cadre clair pour l'enregistrement, l'octroi de licences et la réglementation efficace des agences d'emploi privées, ainsi que pour la protection des travailleurs qui utilisent leurs services. Elle reconnaît la contribution des acteurs privés lucratifs et non-lucratifs sur le marché du travail et souligne l'importance de la coopération public-privé, dans un contexte où les pratiques de recrutement des entreprises ont significativement évolué et où de nombreux SPE ont recours à des opérateurs privés de placement (cf. *infra*). 37 États, soit moins d'un État sur cinq, l'ont ratifié dont la France en 2015.

1.1.2. La Commission européenne soutient deux réseaux européens des services de l'emploi

Il n'existe pas de directive ni de règlement qui fixe des principes directeurs d'organisation et de fonctionnement des services publics de l'emploi dans l'Union Européenne.

1.1.2.1. Le PES Network

La stratégie européenne pour l'emploi, adoptée en 2018¹ et mise en œuvre dans le cadre du semestre européen, précise toutefois que « **Les États membres devraient s'efforcer de rendre les services publics de l'emploi plus efficaces et plus efficaces en veillant à ce que ceux-ci apportent une aide personnalisée en temps utile aux demandeurs d'emploi, appuient la demande sur le marché du travail et mettent en place une gestion axée sur les résultats** ».

Une décision du Conseil et du Parlement Européen² de 2014 a créé la même année un Réseau européen des services publics de l'emploi (PES Network). Par une décision de 2020, ce réseau a été prorogé jusqu'à la fin de l'année 2027. Il comprend les SPE des États membres de l'Union européenne, l'Islande, la Norvège et la Commission Européenne qui en assure le secrétariat (DG Emploi). Son objectif, articulé initialement à la stratégie Europe 2020, est de :

- ◆ **comparer les performances des SPE** européens grâce au parangonnage et à des indicateurs quantitatifs et qualitatifs ;
- ◆ **identifier des bonnes pratiques** et encourager l'apprentissage mutuel par le *benchlearning* ;
- ◆ **promouvoir la modernisation et le renforcement des services rendus par les SPE**, y compris la garantie jeunes ;
- ◆ **alimenter la stratégie européenne pour l'emploi et les politiques nationales du marché du travail.**

¹ Décision (UE) 2018/1215 du Conseil du 16 juillet 2018 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres.

² Décision n° 573/2014/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'amélioration de la coopération entre les services publics de l'emploi (SPE) Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

Annexe I

En pratique, le PES network a donné la priorité au *benchlearning*. Cette initiative comprend des cycles d'auto-évaluation suivis par des évaluations externes par les pairs et par des experts. Le PES Network réalise également une enquête annuelle sur les moyens des SPE sur la base de questionnaires. Le PES Network réunit un grand nombre de groupes de travail sur des sujets liés à l'emploi et produit un nombre important de documents dont une partie seulement est accessible par ceux qui n'en sont pas membres.

Le PES Network est dirigé par un Conseil au sein duquel chaque État-membre et la Commission sont représentés par deux membres, dont un titulaire et un suppléant issu de la direction générale de chaque SPE national.

1.1.2.2.EURES

Lancé en 1994, EURES est un réseau européen de services publics de l'emploi destiné à faciliter la libre circulation des travailleurs. Son objectif est de permettre aux citoyens européens de bénéficier des mêmes possibilités, malgré les barrières linguistiques, les différences culturelles, les obstacles bureaucratiques, la diversité des législations en matière d'emploi et le manque de reconnaissance des diplômes à travers l'Europe.

1.1.3. Le code du travail encadre le service public de l'emploi en France

En France, le service public est encadré au niveau législatif par le titre 1^{er} du livre III du code du travail.

L'article L5311-1 fixe tout d'abord les missions du SPE, qui sont l'accueil, l'orientation, la formation et l'insertion des demandeurs d'emplois. Le code du travail précise ainsi que le SPE comprend le placement, le versement d'un revenu de remplacement en cas de chômage, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la sécurisation des parcours professionnels de tous les salariés.

Le Code du travail précise ensuite (article L5311-2) les organismes qui assurent le service public de l'emploi selon des cercles concentriques.

Le code du travail régit enfin l'opérateur principal du SPE : Pôle Emploi, issu de la fusion en 2008 entre l'ANPE et le réseau des Assedic. Il précise ses missions et son organisation en tant qu'institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Pôle Emploi est administré par un conseil d'administration composé de cinq représentants de l'État, cinq représentants des employeurs et cinq représentants des salariés, deux personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences dans les domaines d'activité de l'institution par le ministre, un représentant des régions, désigné sur proposition de Régions de France, et un représentant des autres collectivités territoriales, désigné sur proposition conjointe des associations des collectivités concernées. Le directeur général de Pôle Emploi est nommé par décret, après avis du conseil d'administration.

Le code du travail prévoit également la conclusion d'une convention pluriannuelle conclue entre l'État, l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage (UNEDIC) et Pôle Emploi qui définit les objectifs assignés à ce dernier au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués par l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et l'État.

Annexe I

Encadré 2 : Les missions de Pôle Emploi selon le code du travail

1° Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle ;

2° Accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle. A ce titre, Pôle emploi concourt à la mise en œuvre de l'obligation de formation définie à l'article L. 114-1 du code de l'éducation ;

3° Procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, tenir celle-ci à jour dans les conditions prévues au titre Ier du livre IV de la présente partie et assurer le contrôle de la recherche d'emploi dans les conditions prévues au chapitre VI du titre II du livre IV ;

4° Assurer, pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, le service de l'allocation d'assurance et de l'allocation des travailleurs indépendants et, pour le compte de l'État, le service des allocations de solidarité prévues à la section 1 du chapitre III du titre II du livre IV de la présente partie, des allocations mentionnées à l'article L. 5424-21, de l'aide prévue au II de l'article 136 de la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997, des sommes restant dues au titre du versement de l'allocation équivalent retraite prévue à l'article L. 5423-18, dans sa rédaction antérieure au 1er janvier 2009, et des sommes restant dues au titre de la prime forfaitaire prévue à l'article L. 5425-3, dans sa rédaction antérieure au 1er septembre 2017, ainsi que le service de toute autre allocation ou aide dont l'État lui confierait le versement par convention ;

4° bis Décider de la suppression du revenu de remplacement et du prononcé de la pénalité administrative, et de recouvrer cette pénalité, dans les conditions prévues aux sections 2 et 3 du chapitre VI du titre II du livre IV de la présente partie ;

5° Recueillir, traiter, diffuser et mettre à la disposition des services de l'État et de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ;

6° Mettre en œuvre toutes autres actions qui lui sont confiées par l'État, les collectivités territoriales et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage en relation avec sa mission ;

7° Mettre en œuvre le contrat d'engagement jeune mentionné à l'article L. 5131-6 et assurer, pour le compte de l'État, l'attribution, la modulation, le versement, la suspension et la suppression de l'allocation mentionnée au même article L. 5131-6 et de l'allocation ponctuelle mentionnée à l'article L. 5131-5, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Source : Légifrance.

1.2. Les SPE ont différentes missions dont la principale consiste à mettre en contact les demandeurs d'emploi avec des employeurs

Les services publics de l'emploi (SPE) ont pour principale mission de mettre en contact les demandeurs d'emploi avec les employeurs afin de faire coïncider l'offre et la demande sur le marché du travail en fournissant des informations, ainsi que des services de placement et de soutien au niveau local, national et européen.

La convention n° 88 de l'OIT (articles 6, 7 et 8) et le « *Public Employment Services Diagnostic Tool and Guide* » publié par l'OIT en 2021 font référence, pour leur part, aux grandes missions suivantes :

- ◆ **enregistrer les offres d'emploi et les demandeurs d'emploi** et faciliter l'appariement sur le marché du travail ;
- ◆ **promouvoir la mobilité géographique** des travailleurs d'une région à une autre ou d'un pays à un autre et leur mobilité professionnelle ;

Annexe I

- ◆ **fournir des services de soutien à la recherche d'emploi** aux demandeurs d'emploi (conseil, placement, accompagnement...) comme aux employeurs ;
- ◆ **faciliter l'accès aux différentes modalités de formation professionnelle** et plus généralement mettre en œuvre une large partie des politiques actives du marché du travail ;
- ◆ **collecter et diffuser les informations** disponibles sur la situation du marché de l'emploi et son évolution probable ;
- ◆ **collaborer à l'administration de l'assurance-chômage** et de l'assistance-chômage, ce qui est, selon l'OCDE, le cas d'un tout petit peu plus de la moitié des SPE de l'Espace économique européen (EEE).

La mission IGF sur la comparaison des effectifs retient dans son rapport **une présentation différente mais proche des missions clés des SPE**³ :

- ◆ **une mission d'accueil et d'information des demandeurs d'emploi**, qui inclue l'accueil et l'orientation de premier niveau des demandeurs d'emploi, nouveaux ou non ;
- ◆ **une mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi**, incluant les activités expertes réalisées par des conseillers spécialisés en matière d'orientation, de conseil, d'intermédiation et de placement des demandeurs d'emploi sur le marché du travail ou dans un dispositif de formation professionnelle ;
- ◆ **une mission d'indemnisation des demandeurs d'emploi**, incluant l'examen de la demande d'indemnisation, la liquidation, le paiement et le suivi de l'allocation, que cette allocation résulte d'un système d'assurance chômage ou de la solidarité ;
- ◆ **une mission de services aux employeurs**, qui comprend la prospection et la collecte d'offres d'emploi, l'aide au recrutement et les prestations associées.

La mission a observé que les SPE pouvaient exercer de **nombreuses autres fonctions** dans les différents États-membres, et en particulier :

- ◆ **la mise en œuvre de tout ou partie des politiques actives du marché du travail**. Cela recoupe en large partie la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi et c'est devenu un rôle clé des SPE (cf. *infra*) ;
- ◆ la **gestion directe de centres de formation** des demandeurs d'emploi ;
- ◆ la **notification des contrats et des places d'apprentissage** et le placement des candidats apprentis ;
- ◆ **l'orientation et l'insertion socio-professionnelle des jeunes** à l'école ;
- ◆ le **versement d'allocations** familiales, de prestations pour les personnes handicapées, d'indemnités de chômage partiel, de prestations d'aide sociale, d'allocations familiales, de prestations de retraite ou d'indemnités de maladie ou d'invalidité ainsi que le paiement de minima sociaux ;
- ◆ **l'agrément et la supervision des agences d'emploi privées**, qui se sont rapidement développées au cours des vingt dernières années (cf. *infra*).

³ Pierre-Emmanuel Lecerf, Emmanuel Monnet, Véronique Hespel, *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Inspection générale des finances, 2010.

Annexe I

Tableau 1 : Missions confiées à l'opérateur principal du SPE

	AL	CAT	DK	FL	FR	SU
Accueil-information	X	X	X	X	X	X
Accompagnement et mise en œuvre des PAMT	X	X	X	X	X	Externalisé
Indemnisation des DE	X				X	
Gestion directe de centres de formation		X		X		
Orientation des jeunes	X		N.D.			
Versement de minimas sociaux	X		X			
Versement d'allocations logement	X					
Versement d'allocations familiales	X					

Source : Mission. Bundesagentur für Arbeit pour l'Allemagne, SOC pour la Catalogne, Jobcenters pour le Danemark, VDAB pour les Flandres, Pôle Emploi pour la France, Arbetsförmedlingen pour la Suède.

Les missions des SPE peuvent également porter sur :

- ◆ la délivrance d'**autorisations administratives de licenciement** ;
- ◆ la délivrance d'**autorisations de travail pour les travailleurs des pays-tiers** ;
- ◆ être **autorité de gestion ou organisme intermédiaire pour le Fonds Social Européen**.

La Commission européenne souligne également, à juste titre, que les SPE peuvent jouer un rôle critique pour identifier et favoriser les évolutions structurelles du marché du travail grâce à leurs capacités d'expertise et d'anticipation et les partenariats qu'ils constituent⁴.

2. Plusieurs modèles de SPE aux configurations diverses coexistent dans des contextes institutionnels et socioéconomiques nationaux spécifiques

Les normes internationales du travail énumèrent les **quatre éléments fondamentaux** qui doivent être mis en place pour créer et gérer un SPE fonctionnel (une **gouvernance et des missions**, des **fonctions clés**, une **collaboration avec les autres opérateurs et parties prenantes**, des processus de **planification et de gestion**) mais elles laissent à chaque État le soin d'articuler librement ces éléments en fonction du contexte national.

En pratique, les SPE font partie **d'écosystèmes plus ou moins complexes** en fonction du contexte institutionnel et socioéconomique de chaque pays. Mais aucun modèle de SPE ne s'est jusqu'à présent imposé dans tous les pays de l'Union européenne.

2.1. Les SPE s'inscrivent dans des contextes institutionnels et socioéconomiques très différents d'un pays à l'autre

Chacun des 27 États-membres de l'Union européenne dispose de caractéristiques institutionnelles, économiques et sociales qui diffèrent aussi en fonction de leur géographie, de leur histoire et de leur culture nationale. Ces caractéristiques façonnent l'organisation et le fonctionnement de leurs SPE qui interagissent eux-mêmes avec d'autres politiques sociales comme celles relatives à l'invalidité, aux retraites, à la lutte contre la pauvreté, au logement ou à la famille notamment.

⁴ Cf. le dernier *Rapport conjoint sur l'emploi de la Commission européenne 2022*, adapté par le Conseil EPSCO le 14 mars 2022.

2.1.1. Des différences institutionnelles fortes

Les pays de l'Union Européenne, et en leur sein les pays étudiés par la mission, sont très différents sur un plan institutionnel et socioéconomique. Leurs différences peuvent être analysées à l'aune de plusieurs critères dont le tableau 2 en souligne quelques-uns.

La superficie et la population des pays étudiés sont loin d'être identiques. Le Danemark et la Belgique, dont la Flandre, ont, comme la Catalogne, une superficie relativement limitée (moins de 50 000 km²) et une population comprise entre cinq et huit millions d'habitants seulement, soit moins que celle de l'Île-de-France, qui a presque la superficie de la Flandre belge. La France, l'Allemagne, l'Espagne et la Suède sont quatre pays de plus grande taille (entre 350 000 et 550 000 km²) avec des populations de plusieurs dizaines de millions d'habitants, sauf la Suède qui a une population équivalente à celle de la Belgique, de l'Île-de-France ou près de deux fois celle du Danemark. Plus la superficie d'un pays est grande et la densité de population faible, plus les problèmes de mobilité sont significatifs pour les demandeurs d'emploi comme la mission a pu le constater en Allemagne, tant en Bavière que dans l'État de Brandebourg près de Berlin, ou en France lors de ses visites de terrain.

Au plan institutionnel, alors que la France et l'Allemagne sont des républiques, les quatre autres pays sont des monarchies constitutionnelles. A l'exception de la France, avec son régime semi-présidentiel fondé sur l'élection au suffrage universel du chef de l'État, les autres pays sont des régimes parlementaires.

Seuls deux États sont fédéraux à proprement parler (Allemagne et Belgique à laquelle fait partie la Flandre), mais la décentralisation est forte en Espagne, en particulier en Catalogne et au Pays-Basque. Au Danemark et en Suède, l'échelon central conserve un rôle important avec des communes, qui ont été regroupées (98 communes au Danemark et 290 en Suède), sont en charge de l'échelon de proximité. La France se distingue par le caractère encore largement centralisé de ses institutions et la multiplicité des niveaux d'administration territoriale.

Tableau 2 : Éléments constitutifs des différents pays étudiés

	Type de régime	Fédéralisme	Habitants (millions)	Superficie (milliers de km ²) et densité de pop.
Allemagne	République parlementaire	Oui	83,1	357 600 (232 hab/km ²)
Belgique	Monarchie parlementaire	Oui	11,5	30 700 (374 hab/km ²)
			Flandre	Flandre
Danemark	Monarchie parlementaire	Non	5,8	44 900* (129 hab/km ²)
Espagne	Monarchie parlementaire	Ni unitaire ni fédéral	47,3	505 900 (93 hab/km ²)
			Catalogne	Catalogne
France	République semi-présidentielle	Non	67,7	551 700* (123 hab/km ²)
Suède	Monarchie parlementaire	Non	10,4	449 900 (23 hab/km ²)

Source : Mission, OCDE, 2021. *Territoire métropolitain.

Encadré 3 : « L'animation de la politique d'emploi et de formation : une singularité française ? », l'analyse d'Elezia Conseil à la demande de Régions de France

C'est la thèse soutenue par une étude de *benchmark* européen réalisé par Elezia Conseil à la demande de Régions de France. **L'étude soutient que l'animation de la politique de proximité par la région constitue le modèle d'action publique dominant chez les voisins européens de la France** qu'elle a étudiés, à savoir l'Allemagne, la Belgique, le Danemark et l'Italie.

Les constatations de la mission IGAS-IGF ne corroborent pas ces assertions en ce qui concerne l'Allemagne et le Danemark. L'OCDE signale, par ailleurs, que la majorité des SPE en Europe (et dans le monde) sont centralisés et non pas décentralisés.

Annexe I

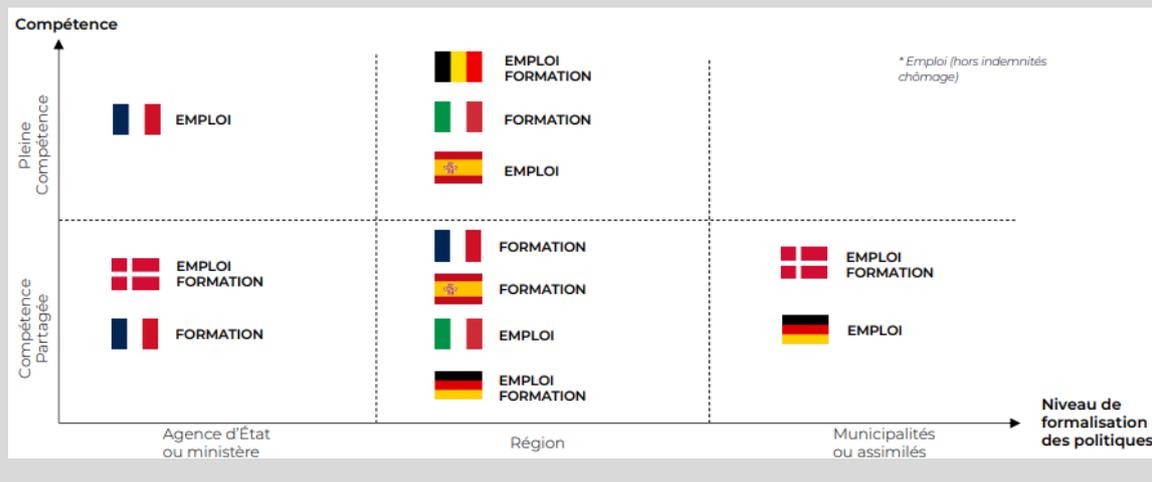
Le rôle imbriqué et complexe du pouvoir central vis-à-vis du pouvoir régional constituerait, selon l'étude, une singularité française en particulier en matière d'emploi et de formation professionnelle.

L'intégration de l'économie, du développement territorial, de l'emploi et de la formation professionnelle fonderait, dans les pays voisins étudiés, le rôle stratégique de l'échelon régional. En matière de politiques d'emploi et de formation professionnelle, le rôle décisionnel d'agences d'État ne serait pas répandu dans ces pays, bien qu'il existe également des agences nationales ou fédérales.

Dans les pays européens étudiés, la région serait animatrice des politiques emploi-formation sur son territoire. L'État conserverait la définition de la stratégie générale pour l'emploi et l'administration des indemnités chômage. Ce serait le cas même en Allemagne, selon cette étude de benchmark. La mission IGAS-IGF a pour sa part constaté que les Länder n'ont qu'un rôle très limité dans ce domaine, ce qui est plutôt rare en Allemagne. En effet, les orientations stratégiques relèvent du niveau fédéral et la mise en œuvre concrète est largement confiée à l'échelon local (Kreis). Au Danemark, la mission IGAS-IGF a par ailleurs constaté que la décentralisation se faisait au niveau communal et pas au niveau régional.

La répartition des rôles serait claire selon Elezia Conseil entre les différents échelons territoriaux sur les politiques emploi-formation. La région jouerait un rôle d'animation essentiel qui se complète par un rôle de négociation dans la cogestion, que l'on observerait aussi selon l'étude au Danemark, en Belgique et en Allemagne, dès lors que les acteurs sociaux sont parties prenantes de la gouvernance.

Graphique 1 : Schéma de synthèse et de comparaison des différents systèmes institutionnels des pays européens étudiés par Elezia Conseil



Source : « Vers un service public régional de l'emploi et de la formation professionnelle », Elezia et Régions de France, décembre 2022.

La confiance dans le gouvernement est un autre élément déterminant. Selon l'OCDE, elle est forte dans les pays nordiques (Suède, Danemark) et en Allemagne mais faible en Belgique, en France et surtout en Espagne, marquée par des conflits entre le pouvoir central et certaines régions (Catalogne et Pays Basque notamment).

Le taux de syndicalisation très élevé dans les pays nordiques (près de 70%) qui leur a donné un rôle clé dans la définition des règles concernant le travail et la politique du marché du travail et a permis le développement de la flexisécurité danoise dans les années 1990, du modèle suédois de relations sociales et de l'économie sociale de marché allemande (même si le taux de syndicalisation est beaucoup plus faible en Allemagne : 16,3 %). Il est également très fort en Flandre (49%).

En dépit d'un taux de couverture conventionnel particulièrement élevé, la Belgique, l'Espagne et la France, ont **des relations sociales marquées par la conflictualité** (81 jours de grève par an pour 1 000 salariés en France contre 4 jours au Danemark et 2 en Suède). Les partenaires sociaux y sont moins directement impliqués dans la direction des institutions sociales du pays.

Annexe I

Tableau 3 : Confiance dans le gouvernement et indicateurs du dialogue social dans les pays étudiés

	Confiance dans le gouvernement (OCDE, 2021)	Taux de syndicalisation (OCDE, 2019 sauf France 2016)	Taux de couverture conventionnel (OCDE, 2018)	Nombre moyen de jours perdus pour grève pour 1 000 salariés (OCDE, 2015, sauf France 2014 et Suède 2013)
Allemagne	60,50 %	16,30 %	54,00 %	31
Belgique	47,30 %	49,10 %	96,00 %	54
Danemark	65,20 %	67,00 %	82 %	4
Espagne	37,20 %	12,50 %	80,10 %	37
France	43,40 %	10,80 %	98 %	81
Suède	63,40 %	65,20 %	88,00 %	2

Source : OCDE.

2.1.2. Des caractéristiques socio-économiques très spécifiques

Deux pays et une région se distinguent par leur richesse : le Danemark, la Suède et la Flandre belge, avec un PIB par habitant compris entre 43 000€ à 50 000€ SPA en 2021 (2022 pour la Flandre) contre une moyenne de 27 880€ pour l'Union européenne. L'Allemagne, qui est de loin la première économie de l'Europe avec un PIB total de 3 600 Mds€, soit plus de dix fois l'économie danoise, suit à quelque distance à un niveau élevé également (35 000€ environ), la France se situant juste après (32 500€), mais loin derrière le Danemark. Pour sa part, l'Espagne a un PIB par habitant deux fois inférieur à celui de la Suède. Le PIB par habitant de la Catalogne était de 25 420€ en 2022, soit 24% de plus que celui de l'Espagne la même année.

Tableau 4 : PIB et PIB/habitant dans les pays étudiés (€ courants, 2021, sauf Flandres et Catalogne 2022 pour le PIB, et PIB par habitant en SPA)

	PIB (Mds€)	PIB / habitant (€ SPA)	Indice 100 = France pour le PIB par habitant
Allemagne	3 601,7	38 600	109,1
Belgique	502,3	35 960	110,5
Dont Flandre		43 300	133,1
Danemark	336,7	43 000	153,7
Espagne	1 206,8	23 450	72,1
Dont Catalogne		25 420	78,1
France	2 500,9	33 600	100
Suède	537,1	39 700	137,8
UE-27	14 523,5		85,7

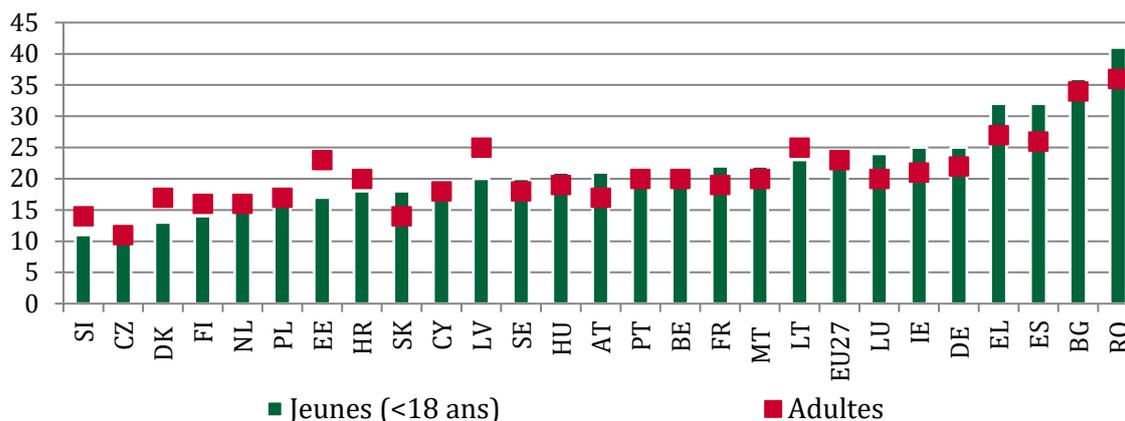
Source : Eurostat et instituts statistiques belges et espagnols.

La proportion de la population jeune et adulte menacée par la pauvreté, telle qu'elle est estimée par la Commission européenne, varie également significativement selon les pays : faible au Danemark, et modérée en Suède comme en Belgique et en France, elle est supérieure à la moyenne européenne en Allemagne et surtout en Espagne.

La proportion de jeunes NEETS est également faible dans les pays nordiques, en particulier en Suède, mais également en Allemagne alors qu'elle est supérieure à 10 % en Belgique et encore plus en France et en Espagne, où elle était proche de 15 % en 2021.

Annexe I

Graphique 2 : Part des jeunes (0-17 ans) en situation de risque de pauvreté dans les pays européens (2020)



Source : Eurostat.

Le niveau des dépenses sociales publiques en proportion du PIB est particulièrement élevé dans trois pays (le Danemark, la Belgique et la France).

Au sein des dépenses sociales, la part des prestations sociales consacrées au logement et à l'exclusion sociale est élevée au Danemark, en France et en Suède, et celle consacrée à l'invalidité, aux arrêts maladie et aux accidents du travail au Danemark et en Suède, mais pas en France.

Tableau 5 : Dépenses sociales publiques en proportion du PIB

	Dépenses sociales publiques en proportion du PIB (OCDE, 2019)	Part des prestations sociales logement, exclusion sociale dans le total des prestations (INSEE, Eurostat, 2017)
Allemagne	25,90 %	3 %
Belgique	28,90 %	3,50 %
Danemark	28,30 %	7,50 %
Espagne	24,70 %	1,40 %
France	31 %	5,70 %
Suède	25,50 %	5,20 %

Source : OCDE, INSEE, Eurostat.

Ce niveau élevé de dépenses sociales publiques va de pair avec des niveaux d'inégalités des revenus après impôts et prestations sociales faibles (indice de Gini entre 0,26 et 0,29) ainsi qu'avec une faible proportion de salariés « pauvres », c'est-à-dire payés moins que 2/3 du salaire médian brut. La France et le Danemark se distinguent sur ce critère (7,3 et 8,7%) alors qu'en Allemagne 17% des salariés ont des salaires inférieurs au salaire médian brut.

Tableau 6 : Indicateurs d'inégalités

	Indice de Gini (OCDE, 2019 sauf Royaume-Uni et Suède 2020)	Proportion de salariés payés moins que 2/3 du salaire médian brut (OCDE, 2019 sauf Danemark 2018)	Proportion de NEETS de 15 à 29 ans (Eurostat, 2021)
Allemagne	0,30	17,60 %	9,20 %
Belgique	0,26	11,50 %	10,10 %
Danemark	0,27	8,70 %	8,40 %
Espagne	0,32	10,10 %	14,10 %
France	0,29	7,30 %	12,80 %
Suède	0,28	N.D.	6,00 %

Source : OCDE, Eurostat.

2.1.3. Des marchés du travail qui évoluent rapidement et dont la dynamique et le cadre réglementaire diffèrent

De façon générale, les marchés du travail évoluent rapidement dans les différents pays de l'Union européenne, dont ceux des cinq pays ou régions étudiés par la mission, depuis au moins deux décennies.

Cela tient au rôle de facteurs structurels comme la démographie, qui a un impact particulièrement fort en Allemagne, en particulier dans les Länder de l'ancienne Allemagne de l'Est, la concurrence internationale, l'automatisation et la digitalisation. Cela tient aussi aux migrations qui jouent un rôle particulièrement important en Suède et en Allemagne, et aux nouvelles aspirations des actifs ainsi qu'aux nouvelles exigences des employeurs. En particulier, les transitions professionnelles sont devenues plus nombreuses, plus fréquentes et plus diverses qu'elles ne l'étaient auparavant. Et le salariat est devenu moins monolithique, et de plus en plus momentané et atypique, avec l'apparition de « zones grises » entre travail salarié et travail indépendant. Un phénomène plus récent est celui de l'apparition de pénuries d'emplois, qualifiés et non-qualifiés, dans la plupart des économies européennes, ainsi que le développement du télétravail qui est de nature à faire perdre de l'importance aux marchés locaux de l'emploi et exige davantage de services digitaux des SPE.

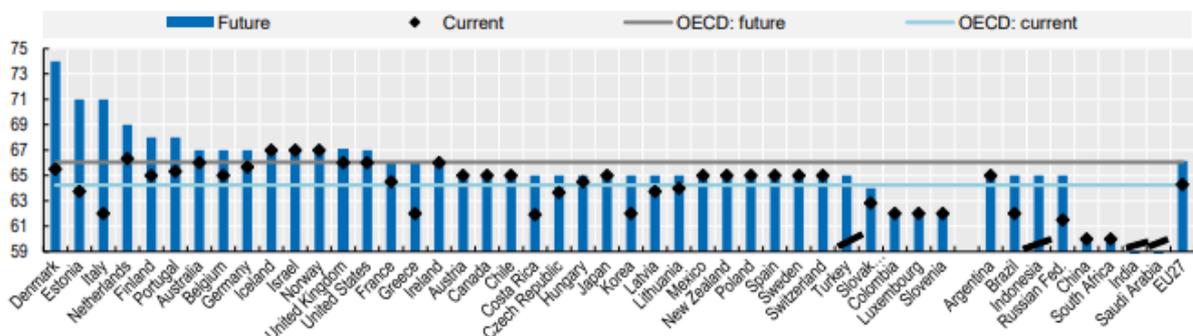
La situation de l'emploi, la dynamique du marché du travail et le cadre réglementaire diffèrent néanmoins, parfois sensiblement, d'un pays à l'autre.

La situation de l'emploi est particulièrement favorable au Danemark et en Flandre, et dans une moindre mesure en Allemagne ou en Suède, avec la nuance d'un taux de chômage assez élevé. Elle demeure moins favorable en Espagne et en France, la Belgique se situant dans une position médiane.

Les taux d'emplois sont très élevés dans les deux pays nordiques et en Allemagne, en étant proches ou supérieurs à 85% pour la population adulte de 25 à 64 ans et supérieurs à 70 % pour les seniors.

Ces caractéristiques doivent être rapprochées d'un âge de départ à la retraite particulièrement élevé au Danemark (âge légal de départ à la retraite fixé à 67 ans puis à 69 ans en 2035) et d'une proportion également plus élevée de travailleurs à temps partiel, en particulier en Allemagne (22,2 % en 2021, contre 17,3 % en Belgique, 16,6 % au Danemark, 13,8 % en France, 13,0 % en Espagne, 12,3 % en Suède).

Graphique 3 : Âges actuels et futurs de départ effectif à la retraite des pays de l'OCDE pour des salariés partant en retraite en 2020 et entrant sur le marché du travail en 2020



Source : OCDE.

En ce qui concerne le taux de chômage, on peut distinguer plusieurs configurations différentes :

- ◆ **trois pays ou régions, le Danemark, la Flandre et l'Allemagne, où le chômage est très bas**, y compris le chômage de longue durée, sauf dans quelques zones géographiques défavorisées, et qui sont principalement confrontés à des pénuries de main-d'œuvre ;
- ◆ **deux pays, la France et la Suède, qui connaissent toujours un niveau assez élevé de chômage** et, en France, une proportion de chômeurs de longue durée également élevée ;
- ◆ **un pays, l'Espagne, qui souffre d'un taux de chômage très élevé (12,7%)**, y compris de longue durée même s'il est inférieur en Catalogne (9,3%).

Tableau 7 : Indicateurs du marché de l'emploi

		Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France	Suède
Emplois à temps plein des 25-54 ans (en milliers, OCDE, 2021)		21 638	3 064	1 636	13 110	17 769	3 169
Proportion de la population d'âge actif (20-64 ans) occupant un emploi (OCDE T2 2022)	<25 ans	50,4 %	26 %	55,9 %	24,4 %	35,2 %	45,6 %
	25-54 ans	86,2 %	81,5 %	84,9 %	77,6 %	82,6 %	86,5 %
	55-64 ans	73,7 %	55,5 %	72,6 %	57,5 %	56,8 %	76,8 %
	Etrangers (OCDE, 2021)	68,3 %	59,4 %	70 %	60,4 %	61,1 %	64,9 %
Proportion de travailleurs à temps partiel (Eurostat-Insee, 2021)		27,9 %	24,1 %	23,9 %	13,7 %	17,3 %	20,3 %
Taux de chômage au sens du BIT en données CVS (Eurostat, septembre 2022)		3 %	5,7 %	4,5 %	12,7 %	7,1 %	7,1 %
Taux de chômage au sens national (2022)		5,6% (octobre 2022)	5,7% (T2 2022) Flandre : 3,1% (T2 2022)	4,5% (octobre 2022)	12,7% (T3 2022) 9,3% Catalogne : 9,3% (T3 2022)	7,3%	6,6% (2022)
Nombre de chômeurs en milliers (Eurostat, septembre 2022)		1 311	298	139	2 978	2 156	398
Part des chômeurs de longue durée (> 1 an) dans le chômage total (OCDE, 2021)		32,6 %	42,3 %	20,3 %	41,7 %	29,5 %	19,3 %

Source : OCDE.

Hormis le cas du Danemark, il n'existe pas de lien évident entre la situation du chômage et le degré de rigidité du droit du travail.

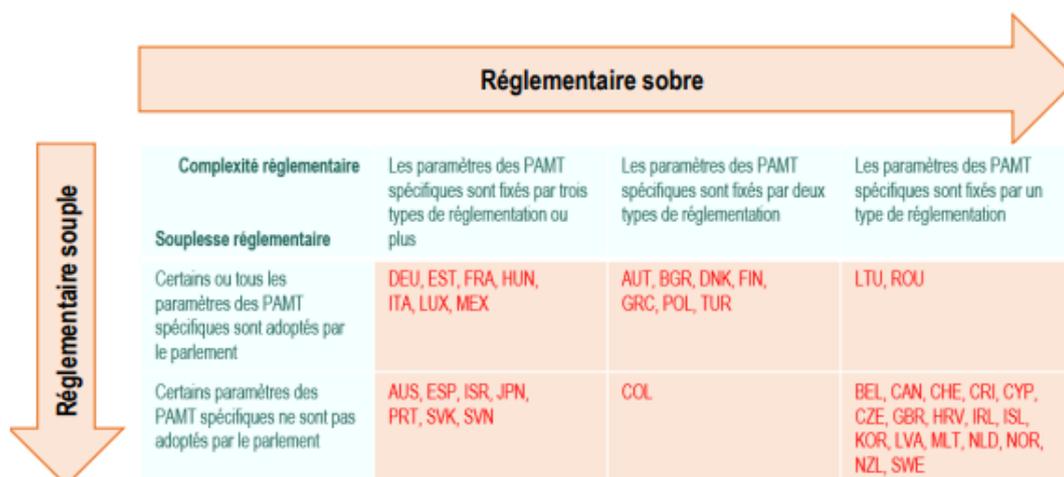
Tableau 8 : Indice de rigidité du marché du travail pour les licenciements individuels et collectifs

Pays	Indice de rigidité
Moyenne OCDE	2,06
Allemagne	2,6
Belgique	2,07
Danemark	1,53
Espagne	2,05
France	2,56
Suède	2,45

Source : OCDE 2019.

Il en va de même concernant le **degré de simplicité et de flexibilité de la réglementation des politiques actives du marché du travail** : la Suède et la Belgique auraient ainsi la réglementation des politiques actives du marché du travail la plus simple et la plus flexible, suivies par l'Espagne puis le Danemark alors que l'Allemagne et la France auraient la réglementation la plus complexe et la moins souple.

Graphique 4 : Degré de simplicité et de souplesse de la réglementation des politiques du marché du travail



Source : Lauringson et Luske, *Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity*, 2021.

Note 1 : La complexité réglementaire (indicateur d'une régulation « sobre ») est mesurée à partir du nombre de types de réglementations utilisées pour définir les paramètres des PAMT. Il en existe au total huit : loi promulguée par le parlement ; décret et ordonnance du gouvernement ; décret et ordonnance d'un ministre ; décision d'un ministre ; décision de l'organe de contrôle du SPE ; décision de la direction générale du SPE ; décision des collectivités régionales et locales ; et les autres réglementations.

Note 2 : Les paramètres des PAMT spécifiques comprennent les critères d'admissibilité, les durées, les montants et autres paramètres pertinents pour la mise en œuvre de chaque PAMT. Les types de réglementations qui définissent les groupes généraux admissibles au bénéfice des PAMT, la liste des PAMT spécifiques, les publics cibles des PAMT spécifiques et les budgets des PAMT.

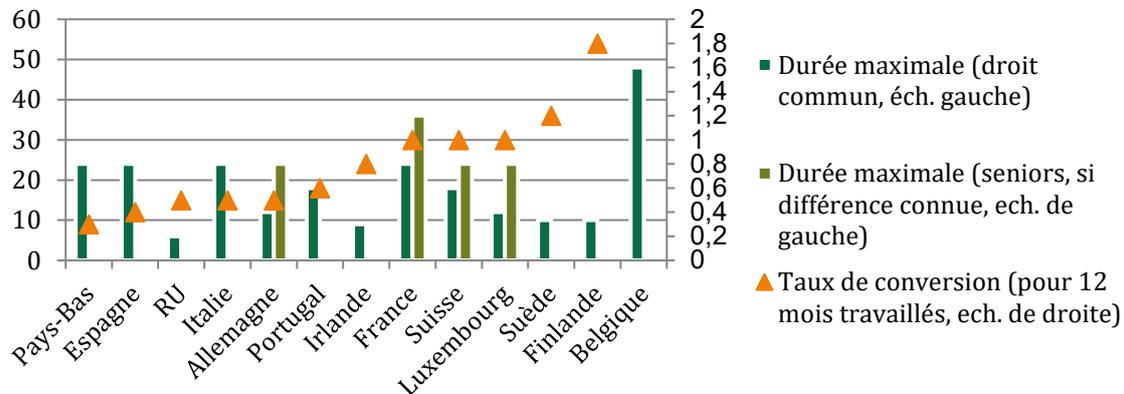
2.1.3.1. Des régimes d'assurance chômage dont la générosité varie beaucoup

L'organisation et le fonctionnement de l'assurance chômage varient également **significativement selon les pays**, comme leur générosité relative. Cette dernière peut être appréciée de plusieurs façons.

Avant la réforme récente, **la durée maximale d'indemnisation (24 mois et 36 mois pour les seniors) en France était dans la moyenne haute des pays comparés** par une récente étude de la direction générale du Trésor (12 mois en Allemagne et 10 mois en Suède).

De même pour le taux de conversion (1 jour cotisé = 1 jour indemnisé) contre 0,6 en Allemagne et 0,4 en Espagne contre 1,2 en Suède.

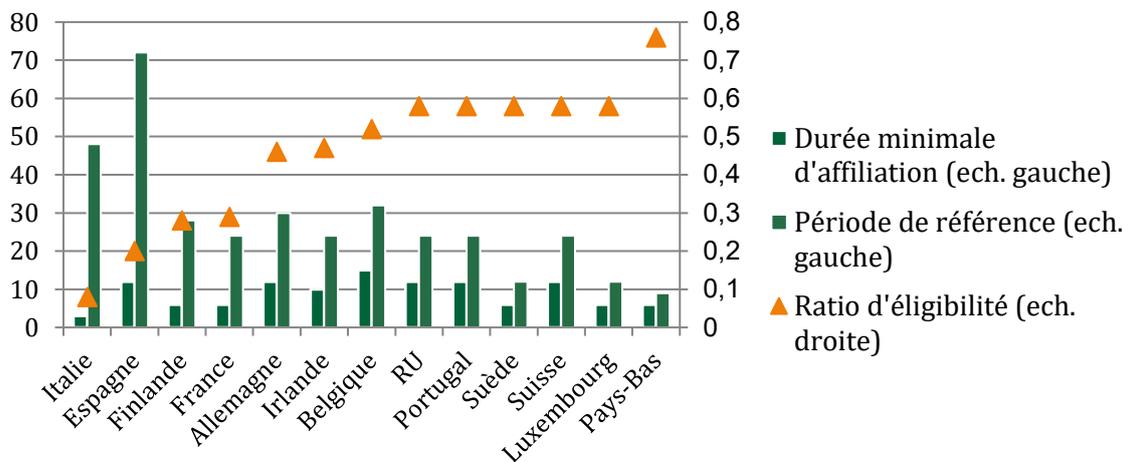
Graphique 5 : Durées maximales d'indemnisation



Source : DGTresor.

En ce qui concerne les conditions d'accès, malgré la réforme de 2019-21, **la France dispose toujours de conditions d'accès à l'assurance chômage qui sont généreuses** : au moins 6 mois cotisés au cours de 24 derniers, soit un ratio d'éligibilité de $\frac{1}{4}$ contre $\frac{1}{2}$ en Allemagne et en Suède (Allemagne 12 mois sur 24, Suède 6 mois sur 12).

Graphique 6 : Durée minimale d'affiliation et période de référence



Source : DGTresor.

En ce qui concerne le taux de remplacement à court terme (trois mois) et long terme (trois ans), on observe, là encore, plusieurs configurations selon l'OCDE⁵ :

- ◆ **des pays à forte générosité avec un taux de remplacement élevé au bout de trois mois comme au bout de trois ans : la Belgique et la Suède ;**
- ◆ **des pays où la générosité est élevée au début et baisse ensuite, avec un taux de remplacement élevé au bout de trois mois mais des taux bas au bout de trois ans : la France, ainsi que l'Allemagne et l'Espagne ;**
- ◆ **un pays où la générosité est moyenne au début mais relativement plus favorable au bout de trois ans : le Danemark.**

⁵ Dans certains pays, comme la France, ce sont des prestations d'assistance chômage qui sont versées au bout de trois ans.

Annexe I

Pour comparer complètement ces niveaux, il faudrait intégrer deux points :

- ◆ le fait que des plafonds relativement bas existent dans la plupart des pays sauf en France, ce qui encourage les salariés les mieux payés à souscrire des assurances complémentaires ;
- ◆ la fiscalité : les indemnités sont non imposables en Allemagne alors que l'impôt sur le revenu est important au Danemark avec une première tranche à 40% avec des exemptions limitées puisque 94% des Danois paient l'impôt sur le revenu⁶.

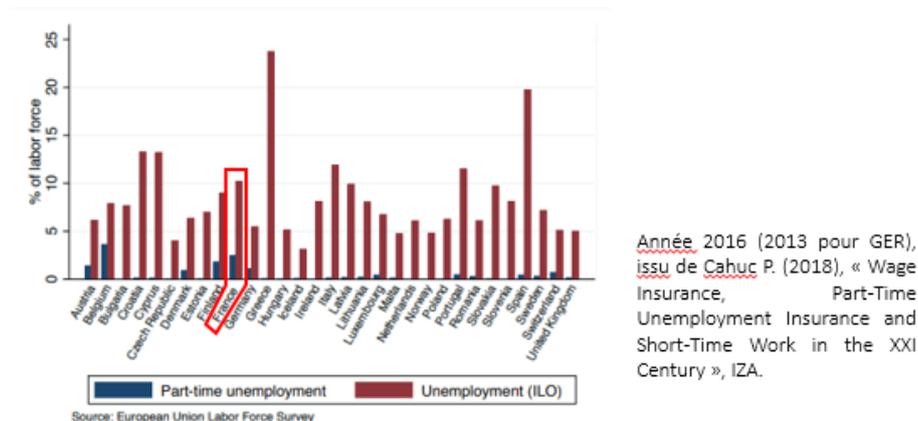
Tableau 9 : Taux de remplacement des prestations chômage à trois mois et à trois ans

	Taux de remplacement chômage à trois mois pour un salarié seul sans enfants rémunéré au salaire moyen (yc allocations logement et prestations sociales)	Taux de remplacement chômage à trois ans pour un salarié seul sans enfants et rémunéré au salaire moyen (yc allocations logement et prestations sociales)
Allemagne	59 %	33 %
Belgique	67 %	48 %
Danemark	58 %	45 %
Espagne	58 %	26 %
France	68 %	32 %
Suède	62 %	52 %

Source : OCDE, 2021.

Le cumul emploi-chômage semble plus fréquent en France que dans les autres pays.

Graphique 7 : Cumul emploi chômage en Europe



Source : European Union Labor Survey.

Les allocations d'assurance chômage ne sont pas dégressives en Allemagne ou au Danemark alors qu'elles le sont en Belgique, en Espagne, en France ou en Suède.

2.1.4. Un niveau de dépenses du marché du travail et un équilibre entre des politiques actives et politiques passives très divers

Les politiques du marché du travail mises en œuvre dans les différents pays combinent des mesures dites actives, comme la formation professionnelle ou les aides à l'embauche ou les emplois protégés, et les mesures dites passives, qui sont essentiellement les prestations d'assurance et d'assistance chômage (cf. encadré *infra*).

⁶ Il faudrait également prendre en considération le caractère facultatif de l'assurance chômage au Danemark.

Annexe I

Le niveau des dépenses du marché du travail, y compris les dépenses mobilisées pour le fonctionnement du SPE, est significativement différent entre les pays étudiés. Le Danemark dépensait en 2019, dernière année avant l'épidémie de Covid, près de 3,0 % de son PIB dans les mesures du marché du travail alors que l'Allemagne n'y engageait, à l'autre bout du spectre, que 1,3 % du PIB.

L'équilibre entre ces deux types de mesures varie selon les pays, et notamment les pays étudiés par la mission, comme le montre le tableau suivant tiré des données de la Commission européenne et de l'OCDE pour l'année 2019 (avant le choc pandémique).

Tableau 10 : Données sur les politiques actives et passives du marché du travail (2019)

	OCDE*	Allemagne	Belgique	Danemark	Espagne	France	Suède	
Dépenses totales du marché du travail en proportion du PIB (OCDE, 2019)	1,37%	1,31%	1,99%	2,84%	2,22%	2,58%	1,44%	
Idem en base 100 = OCDE	100	95,6	145,3	207,3	162	188,3	105	
Dépenses de politiques actives du marché du travail en proportion du PIB (OCDE, 2019) hors SPE	0,59%	0,26%	0,58%	1,51%	0,56%	0,48%	0,76%	
dont	<i>Formation</i>	0,10%	0,18%	0,17%	0,36%	0,11%	0,27%	0,06%
	<i>Incitations à l'emploi</i>	0,33%	0,02%	0,23%	0,17%	0,08%	0,02%	0,46%
	<i>Insertion des TH</i>	0,10%	0,02	0,14%	0,98%	0,13%	0,09%	0,24%
	<i>Création directe d'emploi</i>	0,05%	0,02	0,04%	0%	0,11%	0,06%	0%
	<i>Aides à la création d'entreprise</i>	0,01%	0,01%	0%	0%	0,14%	0,04%	0%
Dépenses passives en% du PIB (OCDE, 2019)	0,65%	0,72%	1,08%	0,95%	1,52%	1,87%	0,43%	
Ratio dépenses passives/dépenses actives (hors SPE)	1,10	2,77	1,86	0,62	2,71	3,90	0,57	

*Source : OCDE et Commission européenne. * L'année budgétaire en Australie au Canada, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis n'est pas l'année civile. Les chiffres de l'année 2019 incluent donc des dépenses 2020 liées à la crise épidémique, ce qui biaise la comparaison avec les autres pays figurant dans le tableau.*

Selon l'OCDE, en 2019, le Danemark (2,84%) était avec la France (2,58%) et l'Espagne (2,22%) le pays qui mobilisait le plus de moyens pour les politiques du marché du travail. A contrario, l'Allemagne (1,31%) et la Suède (1,44%) étaient les deux pays qui consacraient le moins de dépenses pour ces politiques au sein des pays étudiés, mais néanmoins un niveau élevé par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE.

Si on rapproche ces dépenses du niveau du chômage, la priorité donnée par le Danemark aux dépenses du marché du travail, cohérente avec le concept de flexisécurité qui y prévaut, est encore plus évidente alors que le niveau des dépenses en Suède paraît assez faible. Le haut niveau de chômage en France et en Espagne explique logiquement le montant élevé de leurs dépenses.

La France, l'Espagne et l'Allemagne se caractérisent par une déformation significative en faveur des dépenses passives (indemnisation et préretraites) par rapport aux dépenses actives. La France est même le pays qui dépense le plus pour l'indemnisation (1,87% du

PIB) et le moins pour l'activation (0,48% du PIB) parmi les pays étudiés. Pour sa part, le Danemark met particulièrement l'accent sur les dépenses actives, conformément à son approche « priorité à l'emploi ». C'est également le cas de la Suède, ce qui témoigne du faible niveau des indemnités de chômage.

**Encadré 5 : Les trois composantes des politiques du marché du travail
(politiques actives, politiques passives et fonctionnement du SPE)**

L'OCDE et la Commission Européenne distinguent, pour les retracer dans leurs statistiques, trois grandes composantes des politiques du marché du travail : les politiques actives, les politiques passives ou de soutien et les services relatifs au marché du travail (fonctionnement des SPE), qui sont rattachées aux politiques actives.

▪ **Les politiques actives du marché du travail incluent :**

i) Les mesures de formation professionnelle, qui sont les mesures visant à améliorer l'employabilité des groupes cibles de la politique du marché du travail par la formation, et qui sont financées par des organismes publics. Elles comprennent trois sous-catégories qui se distinguent par le temps de formation théorique et/ou sur le lieu de travail : la formation institutionnelle, la formation sur le lieu de travail et la formation en alternance.

ii) Les mesures d'incitation à l'emploi couvrent les mesures qui facilitent le recrutement de chômeurs et d'autres groupes cibles, ou qui aident à assurer le maintien dans l'emploi de personnes menacées de le perdre involontairement. Il s'agit des aides à l'embauche permanente ou temporaire et des incitations au maintien de l'emploi et des mesures en faveur de la rotation ou du partage de l'emploi.

iii) Les mesures visant à favoriser l'insertion sur le marché du travail de personnes à capacité de travail réduite, grâce à un emploi protégé ou aidé, ou grâce à une réadaptation

iv) Les mesures de création directe d'emploi, qui créent des emplois supplémentaires, généralement d'intérêt public ou socialement utiles, afin de procurer un emploi aux chômeurs de longue durée ou aux personnes qui rencontrent des difficultés particulières sur le marché du travail.

v) Les mesures encourageant les chômeurs et autres groupes cibles à créer leur propre entreprise ou activité indépendante. L'aide peut prendre la forme de prestations directes en espèces ou d'un soutien indirect par la voie de prêts, de fourniture d'installations, de conseils commerciaux, etc.

▪ **Les politiques passives du marché du travail incluent pour leur part :**

i) les prestations de chômage compensant le manque à gagner subi par une personne qui est apte à travailler et disponible pour occuper un emploi mais qui ne parvient pas à trouver d'emploi acceptable, y compris les personnes n'ayant jamais travaillé. Il peut s'agir de prestations d'assurance chômage ou bien d'assistance chômage. Il faut y ajouter les prestations de chômage partiel, les indemnités de licenciement et les indemnités en cas de faillite versées par des fonds publics.

ii) les préretraites conditionnelles ou inconditionnelles, qui peuvent être complètes ou partielles.

▪ **Les services relatifs au marché du travail** sont tous les services et activités assurés par les SPE, ainsi que les services fournis par d'autres agences publiques ou d'autres organismes sous financement public, qui facilitent l'insertion des chômeurs et autres demandeurs d'emploi sur le marché du travail ou qui assistent les employeurs dans le recrutement et la sélection du personnel.

Une **question de périmètre des dépenses du marché du travail** se pose.

Il faut souligner que les interventions publiques agissant sur le marché du travail, mais qui ne visent pas spécifiquement des groupes cibles de la PMT, sont considérées comme des interventions générales dans le domaine de l'emploi et/ou de la fiscalité et ne sont pas être comprises dans cette collecte de données. La seule exception à ce critère de ciblage concerne les services relatifs au marché du travail. Ainsi, n'entrent pas dans le champ des mesures de la politique de l'emploi pour la Commission européenne et l'OCDE :

- les interventions fixant une limite nationale au nombre d'heures travaillées par semaine et qui visent à créer des emplois en libérant des heures pouvant alors être assurées par des personnes actuellement sans emploi ;

- les interventions obligeant les employeurs à intégrer un pourcentage minimum de personnes handicapées dans leur effectif et qui n'impliquent pas de dépenses en faveur d'individus appartenant spécifiquement à l'un des trois groupes cibles principaux ;

Annexe I

- les interventions accordant des prestations aux travailleurs en fonction des niveaux de revenu (y compris les régimes de crédit d'impôt) et qui peuvent être utilisées comme une incitation pour faciliter la transition de l'aide sociale vers un emploi; mais ces prestations sont également accessibles aux personnes occupant déjà un emploi à bas revenu et, par conséquent, ne sont pas spécifiquement destinées à un groupe cible PMT. C'est le cas des allègements généraux de charges sociales par exemple.
- les interventions offrant une formation continue aux travailleurs et qui visent à améliorer le capital humain, mais sont accessibles à tous les travailleurs et non uniquement à ceux considérés comme salariés dont l'emploi est menacé.
- **les subventions accordées aux petites entreprises pour faciliter l'embauche d'un premier travailleur et qui ne stipulent pas que la personne recrutée doit être préalablement au chômage.**

Source : Commission européenne.

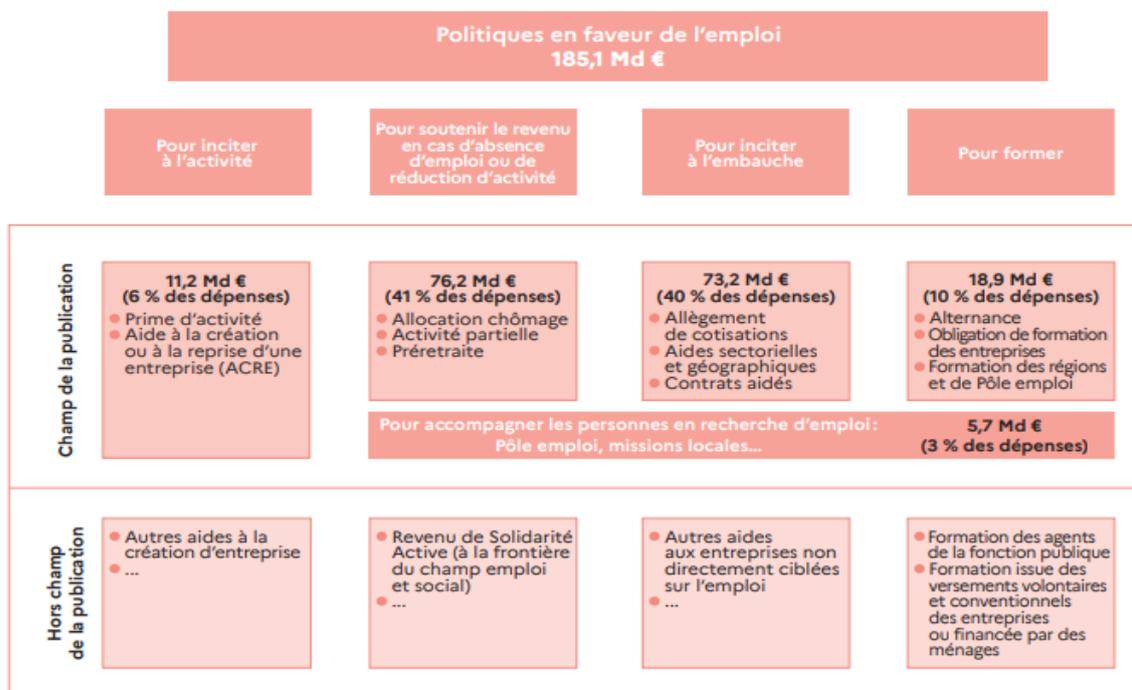
Encadré 6 : Les dépenses pour l'emploi en France (en 2020)

En 2020, selon la DARES, les dépenses en faveur de l'emploi ont atteint 185,1 Mds€, soit 8,04% du PIB (contre 6,44% en 2019), un niveau très supérieur à celui qui figure dans les données de l'OCDE (2,58%). Cela tient notamment au fait que la DARES inclut dans les dépenses en faveur de l'emploi les dépenses générales comme les allègements généraux de charges ou d'impôts pour les bas salaires ainsi que les exonérations de cotisations sociales ou fiscales en faveur de certaines zones géographiques ou de certains secteurs, qui représentent des montants considérables, et non pas uniquement les dépenses ciblées, qui agissent de façon sélective au profit des demandeurs d'emploi,

En revanche, les « dépenses sociales à la lisière de la politique de l'emploi », selon l'expression de la DARES, comme les dépenses de RSA et d'AAH en particulier, pour 23,5 Mds€ en 2020, y compris celles liées à l'activation de leurs bénéficiaires, et comme les dépenses relatives à l'orientation des jeunes, ne sont pas incluses dans les dépenses en faveur de l'emploi.

Source : DARES, 2022.

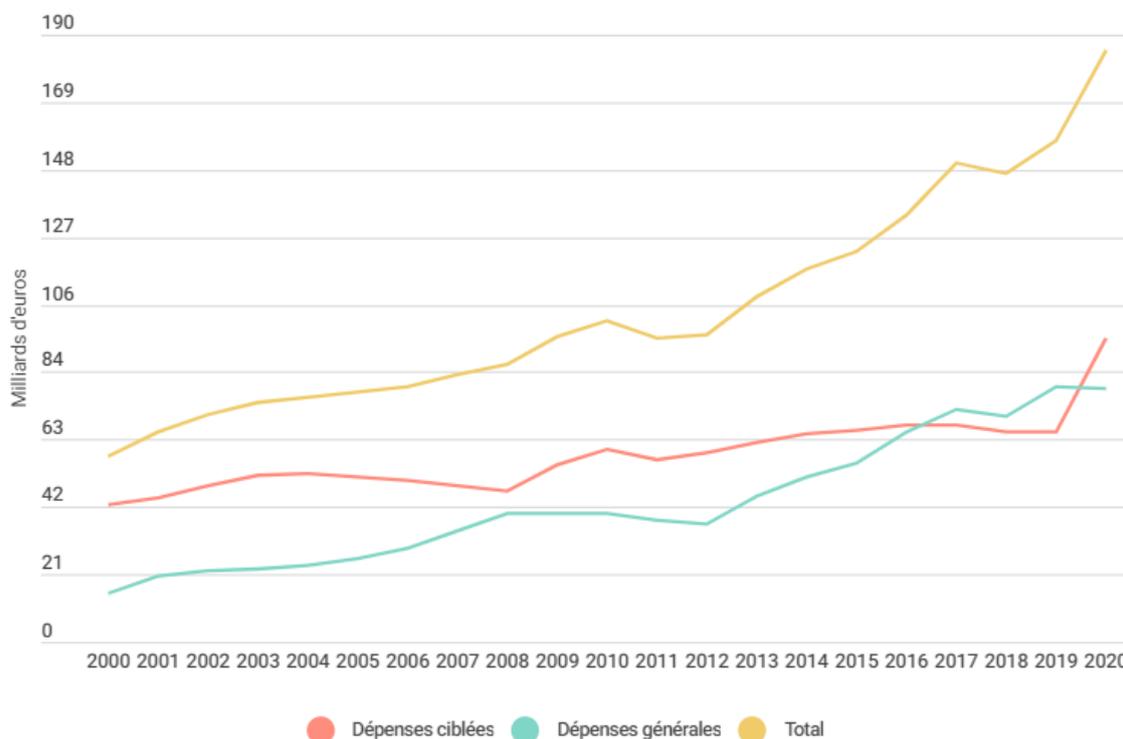
Graphique 8 : Dépenses au titre des politiques de l'emploi en France



Source : DARES.

Note : les autres aides aux entreprises non directement ciblées sur l'emploi » renvoient aux aides financières dont bénéficient les entreprises qui n'ont pas pour objectif premier de soutenir l'emploi mais plus généralement de soutenir l'activité de l'entreprise (par exemple : prêts garantis par l'État et fonds d'urgence TPE-PME).

Graphique 9 : Dépenses totales au titre des politiques de l'emploi depuis 2000



Source : DARES.

2.1.5. Des différences notables de types de minima sociaux généraux et de la proportion des bénéficiaires de pensions d'invalidité et de préretraite entre les pays

2.1.5.1. Les minima sociaux généraux

Les pays étudiés diffèrent notablement en ce qui concerne la nature et le niveau de leurs minima sociaux généraux, qu'il convient de distinguer des minima spécialisés pour les personnes handicapées, les migrants ou autres publics spécifiques.

Tous les pays européens ont un système plus ou moins complexe et généreux de minima sociaux. Leurs paramètres de calcul sont toutefois assez différents, que ce soit au niveau de leur montant et des modalités de fixation, de l'éligibilité des plus jeunes ou de paramètres comme les conditions de résidence préalables ou le recours à l'obligation alimentaire ou à la récupération sur successions, voire à la prise en compte du patrimoine avant octroi.

Les services du Parlement européen estimaient en 2017⁷ que le Danemark, l'Espagne et la Suède avaient un système relativement simple de revenu minimum alors que la France, l'Allemagne et la Belgique avaient en commun un système plus complexe. Ils considéraient également que le Danemark était le pays le plus généreux en ce qui concerne son minimum social général, suivi de la Belgique, puis de l'Espagne, de la France et de l'Allemagne, la Suède fermant la marche⁸.

⁷ European Parliament, *Minimum Income Policies in EU Member States*, Study for the Employment Committee, 2017.

⁸ Sur la base de la protection qu'ils offraient alors par rapport au seuil d'extrême pauvreté (fixé à 40% du revenu médian). La situation a pu changer depuis lors.

Là encore, il faut tempérer les données brutes par la fiscalité. En effet, s'ils sont souvent non imposables, les minima sociaux entrent dans l'assiette de l'impôt sur le revenu au Danemark.

En ce qui concerne l'articulation entre les prestations d'assistance chômage et le minimum social, on peut distinguer **quasiment autant de configurations que de pays** :

- ◆ **l'Allemagne a fusionné lors des réformes Hartz l'assistance chômage et le minimum social dans la prestation SGBII versée par les Jobcenters** et il existe, par ailleurs, un minimum social SGBXII pour ceux qui ne sont pas aptes à travailler qui est versé par les intercommunalités. Le Danemark ne distingue pas non plus entre l'allocation d'assistance chômage et son minimum social, qui sont versées par les communes ;
- ◆ **la France distingue entre la prestation d'assistance chômage (ASS), versée par Pôle Emploi, et le minimum social, le RSA, versée par les CAF mais financé par les départements** ;
- ◆ en Suède, il n'y a pas à proprement parler d'allocation d'assistance chômage mais, à défaut, un minimum social (« *ekonomiskt bistand* ») versée temporairement par les municipalités à toute personne qui n'a pas les moyens de subvenir à ses besoins ;
- ◆ en Flandre belge, les allocations de chômage contributives sont versées sans limite de temps pour ceux ayant suffisamment cotisé et il existe un revenu d'intégration sociale (RIS) minimum sous conditions qui peut être versé par le Centre public d'action sociale à toute personne de plus de 18 ans ;
- ◆ en Catalogne, comme dans le reste de l'Espagne, le revenu actif d'insertion (RAI), qui est le minimum social, est attribué aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage, et versé par le SEPE, comme l'assurance chômage, pendant une durée maximale de onze mois.

Par ailleurs, selon une étude récente de la CNAF⁹, la France prend bien en charge la situation des familles monoparentales mais est, en revanche, moins généreuse pour les majorations pour enfant si l'on ne tient pas compte du quotient familial qui est une spécificité française.

Un point important à souligner est qu'en ce qui concerne les jeunes, **la France est le seul des pays étudiés par la mission dans lequel le revenu minimum n'est pas versé dès la majorité, et l'un des quatre pays européens seulement dans ce cas**. Le Danemark verse, en outre, un revenu étudiant à tous les jeunes qui font des études.

La majorité des SPE interrogés par la *Bundesagentur für Arbeit* affirment que les minima sociaux qu'ils versent le sont sans limitation de durée. Seuls le Danemark et, jusqu'à une date récente¹⁰, l'Allemagne, ont la possibilité de diminuer significativement le montant du minimum social SGB 3.

2.1.5.2. Les pensions d'invalidité et de préretraite

Pour apprécier exactement le rôle des SPE, il est également important de tenir compte de la proportion de personnes qui bénéficient de pensions d'invalidité (partielles et surtout totales) et de préretraites au lieu d'être titulaires de prestations d'assistance chômage ou d'un minimum social général comme le RSA ou la prestation SGBII en Allemagne (fusion de l'assistance chômage et du minimum social) et qui sont donc retirés définitivement du marché du travail. Cette proportion est variable selon les pays et fonction de l'âge de départ à la retraite et des pratiques des SPE.

⁹ CNAF, Collombet et alii., *Les minima sociaux au sein de l'Union européenne*, décembre 2020.

¹⁰ En raison d'une décision juridictionnelle.

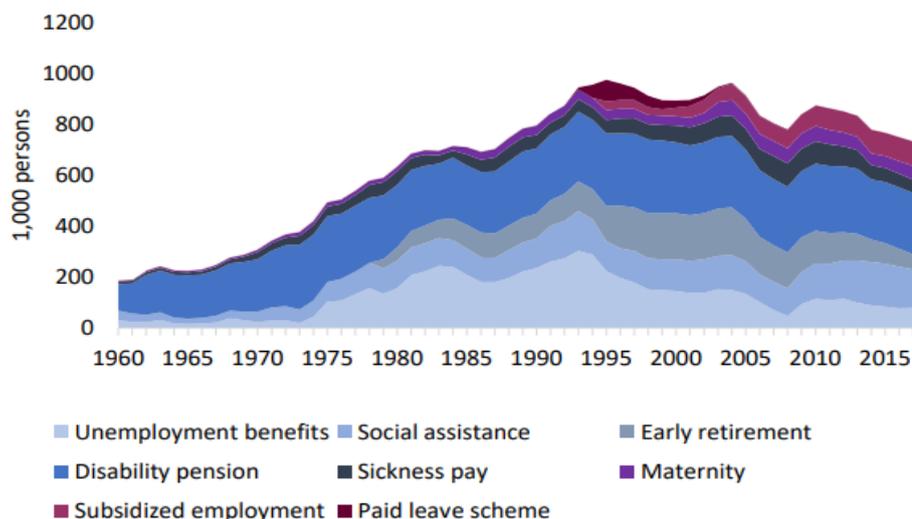
Annexe I

Il y avait ainsi au Danemark, où l'âge légal de départ à la retraite est, pour l'instant, de 67 ans, 227 000 titulaires de pensions d'invalidité au troisième trimestre 2022, soit 8% de la population active¹¹. Il faut y ajouter deux autres catégories :

- ◆ les bénéficiaires des flexi-jobs, un dispositif créé à la fin des années 1990 pour ceux qui ont des capacités d'emploi réduites, qui était de l'ordre de près de 100 000 à la même date ;
- ◆ les personnes qui se trouvent à moins de 6 ans de l'âge légal de la retraite et dont l'état de santé les empêche d'exercer leur profession habituelle plus de 15 heures par semaine qui peuvent bénéficier d'une pension pour senior (*seniorpension*). Il faut avoir travaillé au moins 27 heures par semaine pendant 20-25 années. Le montant versé est identique à celui d'une pension d'invalidité. Le bénéficiaire ne doit pas avoir de revenus supérieurs à 212 360 DKK par an (environ 30 000€).

Logiquement, la part des prestations sociales pour l'invalidité, les arrêts maladie et les accidents du travail étaient particulièrement élevée dans le PIB dans ce même pays, ce qui tempère un peu les excellents résultats du Danemark en matière de chômage.

Graphique 10: La part des pensions d'invalidité dans les prestations versées au Danemark (1960-2017)



Source : Statistics Denmark.

Note : Les bénéficiaires des aides sont âgés de 16 à 64 ans, le graphique exclut les aides étudiantes.

Encadré 7 : La pension de retraite anticipée

Le régime de protection sociale danois prévoit la possibilité de percevoir une pension de retraite anticipée, au plus tôt 3 ans avant d'atteindre l'âge légal de la retraite (actuellement fixé à 67 ans). Pour cela, il faut avoir participé au marché du travail pendant au moins 42 années entre ses 16 ans et ses 61 ans.

Ainsi, avoir participé au marché du travail pendant 42 années permet d'anticiper de 1 an la liquidation de sa pension par rapport à l'âge légal de la retraite. 43 années d'ancienneté donnent droit à 2 années de pension anticipée. Enfin, après 44 années de participation au marché du travail, il est possible de bénéficier d'une pension anticipée pendant 3 ans.

Par participation au marché du travail, on entend aussi bien l'exercice d'une activité professionnelle (salariée ou indépendante), que le bénéfice de prestations de chômage ou de maladie. Les périodes de congé parental sont également prises en compte, dans la limite de 12 mois par enfant.

¹¹ Statistics Denmark : <https://www.dst.dk/en/Statistik/emner/sociale-forhold/offentligt-forsoergede/folke-og-foertidspensionister>. Il y a, par ailleurs, un peu plus de 1,06 millions de pensionnés pour la retraite au Danemark.

Annexe I

En plus de cette ancienneté, l'assuré doit continuer d'entretenir un lien avec le marché du travail (être toujours en activité ou membre d'un fonds de chômage) juste avant son départ à la retraite (pendant les 9 mois qui précèdent de 3 mois la date de liquidation de la pension, sans interruption).

En 2022, la pension anticipée complète s'élève au maximum à 13 740 DKK bruts par mois. Une pension complète n'est accordée qu'aux personnes qui ont résidé au Danemark au moins 9/10e du temps écoulé depuis leur 15e anniversaire. Les personnes ayant résidé ou travaillé à l'étranger peuvent bénéficier d'une pension partielle, proportionnelle au temps vécu au Danemark. Le montant de la pension anticipée est également réduit si l'assuré cumule sa pension avec des revenus professionnels dépassant 24 700 DKK par an.

La pension anticipée n'est pas attribuée aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité, d'une pension pour senior ou d'indemnités de chômage.

À l'âge légal de la retraite, la pension anticipée est supprimée au profit d'une pension de vieillesse.

Source : CLEISS.

A contrario, avec un peu plus de 830 000 titulaires de pensions d'invalidité (fin 2018), soit 2,8% de sa population active seulement, la France se distingue par la modestie de ses dépenses dans ce domaine (1,7% du PIB, y compris les dépenses liées aux arrêts maladie et aux accidents du travail).

Tableau 11 : Prestations sociales pour l'invalidité, les arrêts maladie et les accidents du travail en% du PIB

Pays	% du PIB
Allemagne	2,30%
Belgique	3,00%
Danemark	4,90%
Espagne	2,40%
France	1,70%
Suède	3,80%

Source : OCDE, 2017 sauf France 2018.

2.2. Les SPE sont des écosystèmes complexes dont les configurations sont très diverses

En raison du caractère de plus en plus dynamique des marchés de l'emploi aujourd'hui, et de la multiplicité des acteurs, l'OIT insiste sur l'intérêt d'analyser les SPE comme la composante centrale d'un écosystème de parties prenantes et de ressources qui interagissent aux niveaux locaux, régionaux et nationaux.

L'OIT souligne qu'au cours des dernières années, beaucoup de SPE ont progressivement renforcé leurs liens avec différents acteurs, y compris les agences publiques en charge du développement économique et des territoires, mais aussi le secteur privé et le tissu associatif pour ce qui concerne la création d'emploi, le développement des compétences et l'insertion sur le marché du travail.

2.2.1. Les SPE sont des écosystèmes complexes

Le SPE français est un bon exemple d'écosystème complexe, organisé selon plusieurs cercles concentriques, et qui comporte un grand nombre d'opérateurs publics et privés¹².

¹² Le rapport du COE de 2016 consacré à l'accompagnement contient un tableau, en pièce jointe de la présente annexe, qui illustre la complexité des acteurs et des instruments de la fonction d'accompagnement.

Annexe I

Le **premier cercle du SPE** inclut, selon le code du travail :

- ◆ les services de l'État chargés de l'emploi (DGEFP, DREETS, DDETS) et les organismes de gouvernance locale (CREFOP, SPEL) ;
- ◆ Pôle emploi, principal opérateur du SPE avec 53 000 agents ;
- ◆ l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- ◆ l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) ;
- ◆ l'UNEDIC, qui définit ses missions, désormais restreintes, comme suit : informer et éclairer les partenaires sociaux et les Français ; prescrire et sécuriser les règles de l'assurance chômage ; garantir le financement et accompagner la mise en œuvre de l'Assurance chômage.

Le **deuxième cercle du SPE** inclut les collectivités territoriales et les missions locales :

- ◆ **les régions** participent à la coordination des acteurs du service public de l'emploi sur leur territoire et, depuis la loi NOTRe de 2015, l'État a introduit la possibilité de leur déléguer l'animation des opérateurs du service public de l'emploi (missions locales, maisons de l'emploi, Cap emploi, PLIE...), à l'exception toutefois de Pôle Emploi. Les régions sont également compétentes en matière de formation des jeunes et des demandeurs d'emploi et en matière d'orientation ;
- ◆ **les départements et les communes** peuvent concourir au service public de l'emploi :
 - les départements sont chargés du financement et de la mise en œuvre de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (et, sauf exception, du financement de son volet « minimum social »), qui sont souvent aussi des usagers du service public de l'emploi ; les départements sont co-financeurs des structures d'insertion par l'activité économique et sont parfois à la tête des missions locales pour l'insertion professionnelle des jeunes (cf. *infra*) ;
 - le code du travail prévoit que « *dans les localités où il n'existe pas de bureau de [Pôle emploi] ou de bureau des organismes ayant conclu une convention avec [lui] [...], les maires sont chargés de recevoir et de consigner les déclarations des demandeurs d'emploi et de les transmettre à ces organismes ou, en l'absence de convention, à [Pôle emploi].* » Par ailleurs, « *les communes peuvent recevoir des offres d'emploi et réaliser des opérations de placement en faveur de leurs administrés à la recherche d'un emploi, après avoir conclu à cet effet une convention avec l'État et [Pôle emploi]* ». Les maires président la plupart des missions locales pour l'emploi des jeunes (cf. *infra*).
- ◆ **les missions locales pour l'insertion professionnelle des jeunes.** Présentes sur l'ensemble du territoire national avec plus de 6 800 sites, les 436 missions locales exercent une mission de service public de proximité afin de permettre à tous les jeunes de 16 à 25 ans de surmonter les difficultés qui font obstacle à leur insertion professionnelle et sociale. 1,1 million de jeunes sont accompagnés, chaque année, par les missions locales qui comptent près de 13 600 employés.

Le **troisième cercle du SPE** comprend :

- ◆ les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées (**Cap Emploi**, en cours de rapprochement avec Pôle Emploi) et les organismes d'insertion par l'activité économique de personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières (**SIAE**) ;
- ◆ les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment les **opérateurs privés de placement (OPP)** auxquels recourt Pôle Emploi ;
- ◆ les **entreprises de travail temporaire**.

Annexe I

Les autres SPE fournissent d'autres exemples d'écosystèmes complexes dont l'OIT a illustré la diversité des acteurs dans le graphique ci-après.

Graphique 11 : Les SPE et leur écosystème



Source : OIT, 2021.

2.2.2. Les SPE sont majoritairement des systèmes centralisés avec quelques exemples importants de systèmes décentralisés

La majorité des SPE de l'OCDE repose très majoritairement sur un modèle centralisé, construit autour d'un opérateur national. Il y a néanmoins eu une certaine tendance à la décentralisation au cours des dernières décennies, qui est souvent le corollaire d'évolutions institutionnelles plus larges.

Dans l'Union européenne, les SPE partiellement ou totalement décentralisés sont ceux de Belgique, du Danemark, de l'Espagne, de l'Italie et de la Pologne, dont trois sont régionalisés (Belgique, Espagne et Italie) et le Danemark, la Norvège et la Pologne reposent sur les communes.

En dehors de l'Union européenne, les principaux SPE décentralisés sont les SPE américains, canadiens et suisses, qui s'inscrivent dans le cadre d'un État fédéral, et celui de la Colombie.

Certains systèmes sont mixtes ou duaux, comme le système allemand (cf. annexe spécifique sur le SPE de ce pays). Le système français l'est dans une certaine mesure si on prend en considération le rôle des communes dans les missions locales, des départements pour l'insertion socio-professionnelle des bénéficiaires du RSA et des régions pour ce qui concerne la formation et l'orientation.

2.2.3. Les SPE se distinguent selon l'existence, et le rôle, d'une agence nationale pour l'emploi

On constate ainsi, pour ne prendre que l'exemple des trois pays et deux régions étudiés, que :

- ◆ **en France et en Allemagne, le SPE repose sur une grande agence nationale (*Bundesagentur für Arbeit* et Pôle Emploi) qui comporte un réseau de directions régionales et d'agences locales sur tout le territoire ;**
- ◆ **en Suède, le SPE repose sur une grande agence nationale (*Arbetsförmedlingen*), mais dont les services ont été largement externalisés en 2019 ;**
- ◆ **en Catalogne et en Flandre, le SPE est décentralisé et repose sur une agence régionale (SOC et VDAB) qui dispose également d'un réseau d'agences locales ;**
- ◆ **au Danemark, le SPE est décentralisé à un niveau infrarégional et repose sur les *Jobcenters* gérés directement par les 94 communes du pays, avec une agence nationale (STAR), bras armé du ministère du travail, qui est chargée de fonction de pilotage et de contrôle.**

2.2.4. Les SPE se différencient selon le nombre de guichets différents pour leurs usagers

L'analyse comparée des parcours de plusieurs profils-types, réalisée par la mission fait ressortir que la France est le pays où le nombre de guichets est le plus important, ce qui n'est pas satisfaisant.

Tableau 12 : Synthèse des comparaisons des organisations des SPE

	Indicateur	AL	CAT	DK	FLA	FR	SU
Accompagne- ment des DE	Existence d'un opérateur national doté d'un réseau	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
	Existence d'un opérateur spécialisé jeunes	Non	Non	Non	Non	Oui	Non
	Existence d'un opérateur spécialisé <i>minima</i> sociaux	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non
	Nombre d'échelons institutionnels impliqués	2	2	2	1	3	1
	Nombre de guichets d'accompagnement des DE	2	1	1	1	3	1
Allocations	Allocations chômage versées / l'opérateur national	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui
	Nombre de guichets d'allocations	2	1	24	2	2	22
Coordination	Redevabilité des acteurs du SPE	Forte	Forte	Forte	Forte	Faible	Forte
	Coordination SPE / autres politiques sociales	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible
	Interconnexion des systèmes d'information	Forte	Faible	Forte	Faible	Faible	Faible

Source : Mission.

2.2.5. Les SPE se différencient aussi selon le périmètre des compétences de leur opérateur principal

On constate également que :

- ◆ **le SPE a le périmètre le plus large en Allemagne** en raison des compétences étendues de la *Bundesagentur für Arbeit* elle-même et du dispositif de co-agence (*joint-ventures*) entre la *Bundesagentur für Arbeit* et les Kreis (intercommunalités) sur les trois quarts du territoire. Ce périmètre comprend notamment l'orientation des jeunes qui relève en France des régions et de l'ONISEP ;
- ◆ **le SPE danois a un périmètre presque aussi large car les 94 communes y sont compétentes sur le champ de l'emploi comme sur le champ social et reçoivent pour cela une part de l'impôt sur le revenu. Néanmoins, à la différence de l'Allemagne, les prestations chômage y sont gérées par des caisses d'assurance chômage à part ;**

Annexe I

- ◆ **Pôle Emploi intègre dans son périmètre le versement des allocations chômage mais est cantonné au champ emploi/insertion professionnelle ;**
- ◆ **le SPE catalan a un périmètre encore plus étroit** car il n'est pas responsable du versement des allocations chômage, même si les bureaux du SEPE sont situés dans les mêmes locaux que les agences locales de l'emploi du SOC ;
- ◆ **le VDAB flamand a un périmètre assez proche de celui du SOC catalan ;**
- ◆ **l'opérateur principal du SPE suédois, l'Arbetsförmedlingen, est celui qui a le périmètre le plus étroit.**

Tableau 13 : Missions confiées à l'opérateur principal du SPE

	Allemagne <i>Bundesagentur for Arbeit</i>	Catalogne SOC	Danemark Jobcenters	Flandres VDAB	France Pôle Emploi	Suède <i>Arbetsför- medlingen</i>
Accueil-information	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Accompagnement et mise en œuvre des PAMT	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui (avec ML, DE...)	Largement externalisé
Indemnisation des DE	Oui	Non (SEPE)	Non (A-Kasse)	Non	Oui	Non
Gestion directe de centres de formation	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non
Orientation des jeunes	Oui	Non (Communes)	N.D.	Non	Non (ONISEP)	Non
Versement de minimas sociaux	Oui	Non	Oui	Non (CPAS)	Non (CAF)	Non
Versement d'allocations logement	Oui	Non	Non	Non	Non (CAF)	Non
Versement d'allocations familiales	Oui	Non	Non	Non	Non (CAF)	Non

Source : Mission.

Le fait d'être responsables d'une large panoplie de services, de mesures et de prestations est un atout qui permet notamment aux SPE concernés d'offrir un accompagnement plus global de leurs usagers, en particulier concernant les plus éloignés de l'emploi et les plus vulnérables. Il

Il ne faut pas toutefois sous-estimer la difficulté d'assurer une bonne coordination entre les différents services et unités du même opérateur et comprendre que l'essentiel est, au fond, l'existence d'un guichet unique pour le demandeur d'emploi, peu importe la gouvernance est organisée pourvu qu'il existe un dispositif clair de redevabilité (« accountability framework ») et une coordination effective entre les parties prenantes (systèmes d'information et parcours clients).

2.2.6. Les SPE accordent une importance croissante, mais qui demeure variable, pour les partenariats avec le secteur privé

Les services d'emploi privés représentent désormais un secteur très important en Europe et dans le monde. En 2020, leur chiffre d'affaires représentait 465 Mds€¹³. Dominés par de grandes multinationales comme Ranstad, Adecco ou Manpower, dans un secteur où coexistent plus de 190 000 entreprises qui emploient 3,7 millions de salariés et ont placé 58 millions de personnes en 2020, dont 58 millions en intérim les services privés d'emploi ont cinq activités principales :

- ◆ l'intérim qui représente 78% du chiffre d'affaires mondial ;
- ◆ la **chasse de têtes**, principalement pour les dirigeants, qui représente 13% du chiffre d'affaires, ainsi que les activités d'*outplacement* ou de reclassement ;
- ◆ la **gestion déléguée du recrutement (8%)** ;
- ◆ d'**autres services RH**. C'est à ce titre notamment qu'ils sont appelés, dans la plupart des pays, à coopérer avec les opérateurs publics du SPE.

Les partenariats entre les organismes publics chargés des services de l'emploi et les organismes privés qui assurent des services de l'emploi sur fonds publics ou non se développent rapidement à mesure que le marché du travail évolue.

Le principal objectif de ces partenariats vise à combiner l'expertise en matière d'activation et d'accompagnement des deux secteurs au bénéfice des demandeurs d'emploi. Plusieurs modèles de collaboration existent :

- ◆ le plus fréquent est la sous-traitance à des services privés d'emploi de tout ou partie de la gestion des services d'accompagnement rendus par les SPE, pour certains publics ;
- ◆ d'autres formes de partenariat existent comme des foires aux emplois communes, des offres et des bases de données conjointes d'emplois ou une participation à la gouvernance du SPE. Dans certains pays, il existe des co-entreprises (*joint-ventures*) entre services privés et publics d'emploi pour formaliser la coopération.

L'OCDE classe les SPE selon le degré de recours aux opérateurs privés de placement comme le montre le tableau ci-dessous¹⁴. Certains pays font toujours appel essentiellement à des opérateurs publics, comme l'Allemagne et le Danemark parmi les pays étudiés par la mission. D'autres ont recours, mais assez modestement et à titre complémentaire, à des opérateurs privés de placement : c'est le cas de l'Espagne selon l'OCDE. Enfin, la France, la Belgique, la Suède ou l'Italie sont classés par l'OCDE dans une même catégorie des pays qui ont en partie ou complètement sous-traité l'accompagnement des demandeurs d'emploi au secteur privé, même si en pratique il existe des différences significatives entre ces pays.

Tableau 94 : Classement de certains SPE de l'OCDE en fonction de leur intensité de recours aux services privés de placement

Principalement des opérateurs publics	Opérateurs privés de placement en compléments des opérateurs publics	SPE partiellement ou totalement délégués à des opérateurs privés de placement
Allemagne, Danemark, Canada, Japon, République tchèque, Estonie	Espagne, Pays-Bas, Grèce	France, Belgique Italie, Finlande, Nouvelle-Zélande, États-Unis

Source : OCDE, Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity, 2021.

¹³ World Employment Confederation, *Economic Report*, 2022.

¹⁴ Pour une revue récente des modes de financement des opérateurs privés de placement, voir Kristine Langenbacher et Matija Vodopivec, *Paying for results : Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries*. OECD. 2021.

2.2.7. Les SPE se différencient enfin en fonction de la place qu'ils accordent dans leur gouvernance aux élus locaux et aux partenaires sociaux

Sur ce dernier point, les partenaires sociaux et les représentants des collectivités territoriales, ou les deux, sont associés de plus près à la gouvernance des SPE dans la plupart des pays étudiés qu'en France. Cela se fait de différentes manières.

Dans les pays et régions où le SPE est décentralisé au niveau régional ou au niveau communal, comme la Flandre, la Catalogne ou le Danemark, les élus locaux ont, par principe, un rôle essentiel dans la gestion du SPE. Les partenaires sociaux sont également associés étroitement au SPE dans deux de ces trois pays et régions, où le taux de syndicalisation est très élevé :

- ◆ en Flandre, le conseil d'administration du VDAB est composé à parité de représentants de salariés et d'employeurs ;
- ◆ au Danemark, les règles nationales applicables au SPE sont adoptées dans un cadre tripartite (représentants des salariés, des employeurs et État), qui est au cœur du modèle social depuis la fin du XIX^{ème} siècle. Un conseil de l'emploi, qui conseille le ministre de l'emploi sur tous les aspects du SPE, est composé de 20 partenaires sociaux sur 26 membres. 8 conseils régionaux du marché de l'emploi associent 13 représentants des partenaires sociaux sur 21 membres. Les caisses d'assurance chômage sont, par ailleurs, entièrement gérées par les partenaires sociaux.

En Allemagne, qui applique le principe de la cogestion dans le cadre de l'économie sociale de marché, le conseil d'administration de la *Bundesagentur fur Arbeit* est contrôlé par les partenaires sociaux. Il comprend un tiers de représentant des salariés, un tiers de représentant des employeurs et seulement un tiers de représentants des entités publiques, dont des représentants des *Länder* et des *Kreise*. Par ailleurs, le conseil d'administration a l'initiative du nom du directeur de l'agence, qui est néanmoins nommé formellement par le gouvernement fédéral¹⁵. Au niveau de l'échelon intercommunal, l'association des partenaires sociaux à la gouvernance est faible concernant l'accompagnement des bénéficiaires de l'assurance chômage et forte concernant l'accompagnement des bénéficiaires du minimum social, les *jobcenters* étant cogérés par cet échelon.

La Suède ne fait pas, pour sa part, une place importante dans la gouvernance de son agence nationale aux partenaires sociaux mais ceux-ci jouent un rôle clé dans la fixation de la réglementation sociale.

Encadré 8 : Les différentes formes d'externalisation de l'accompagnement dans les pays de l'OCDE

Certains pays pratiquent une forme d'externalisation pour toutes les catégories de demandeurs d'emploi (par exemple en Colombie, au Danemark, en Italie, en Norvège, en Suède) ou pour les demandeurs d'emploi prêts à travailler en particulier (par ex. France).

D'autres pays externalisent les services d'aide spécialisés destinés à des groupes spécifiques, tels que les jeunes (par exemple la Corée, la Nouvelle-Zélande), les personnes souffrant d'un handicap ou d'un problème de santé (par exemple le Royaume-Uni (Angleterre et Pays-de-Galles)), les demandeurs d'emploi âgés (par exemple l'Autriche, la Belgique (Bruxelles)) et les chômeurs de longue durée (par exemple l'Irlande et la Pologne).

Après la crise financière mondiale, de vastes programmes de services d'emploi externalisés ont été engagés au Royaume-Uni (*Work Programme*, en 2011) et en Irlande (*JobPath*), en 2015 pour faciliter le retour à l'emploi du grand nombre de chômeurs de longue durée.

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2021 et OCDE, Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity, 2021.

¹⁵ En janvier 2023, c'est l'ancienne ministre SPD du travail qui dirige l'agence.

3. Confrontés à des enjeux de même nature, beaucoup de SPE ont été réformés, parfois profondément, au cours des dix à vingt dernières années

3.1. Les SPE sont confrontés à des enjeux communs dans tous les pays que la pandémie a exacerbés

Comme le souligne l'OCDE dans ses dernières perspectives de l'emploi (2022), la majorité des SPE étaient déjà confrontés, avant la pandémie, à de lourdes difficultés, liées notamment à des problèmes de financement, de qualité des outils de la politique du marché du travail : le besoin constant d'investissement dans l'infrastructure informatique des SPE, les pénuries de personnel, principalement qualifié, et les enjeux liés à une collaboration efficace avec d'autres organisations.

Beaucoup de SPE avaient également de sérieux problèmes à fournir un accompagnement adapté aux demandeurs d'emploi confrontés à de graves obstacles à l'emploi et aux jeunes demandeurs d'emploi, sans parler des migrants, des minorités ethno-raciales et des autres publics les plus fragiles (travailleurs handicapés notamment). La pandémie a exacerbé ces enjeux.

Encadré 9 : Les SPE face à la pandémie

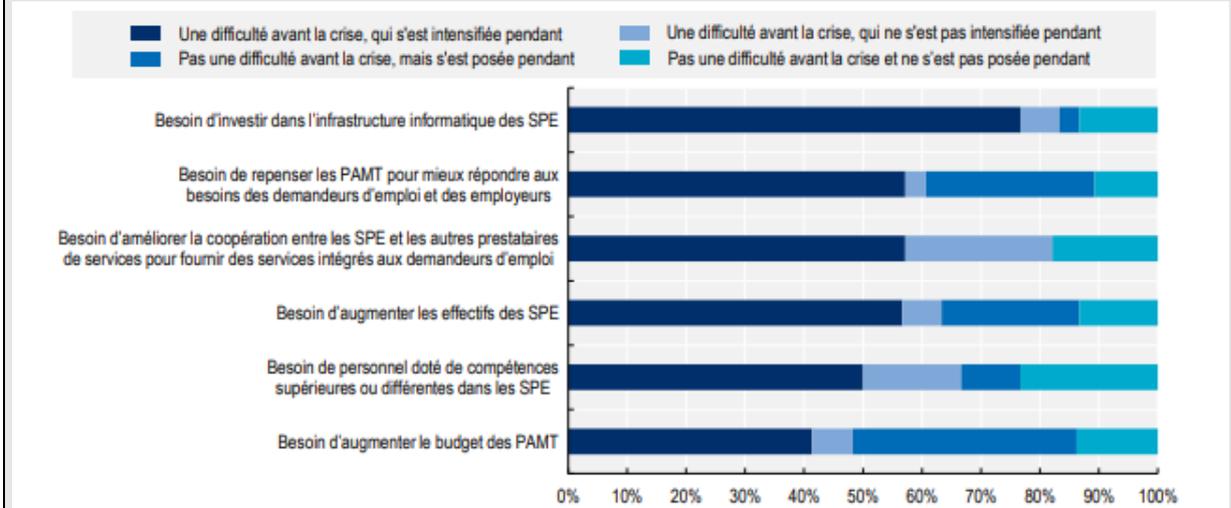
En réponse à la crise du COVID-19, les SPE des pays de l'OCDE ont adapté leurs stratégies et leurs modèles de fonctionnement pour améliorer leurs prestations. Environ deux tiers des pays de l'OCDE consacrent un budget accru aux services publics de l'emploi depuis le début de la crise du COVID-19. Dans près de trois pays sur quatre, les SPE ont modifié leurs modes de travail avec les employeurs. Pour de nombreux pays, ce type de transformation est allé de pair avec le renforcement de la transformation numérique des services et des procédures, notamment les efforts de communication en ligne et la mise en œuvre de services digitaux d'appariement et de recrutement.

Ainsi, dans presque tous les domaines dans lesquels les modèles de fonctionnement et stratégies des SPE ont fait, ou doivent faire, l'objet de réformes, les changements sont associés à des efforts plus poussés dans le sens du numérique. Il s'agit notamment de mieux communiquer avec les demandeurs d'emploi et les inactifs (par exemple, la création en Italie d'applications pour être en contact avec les jeunes chômeurs), d'améliorer le profilage des clients (par exemple, l'utilisation au Luxembourg de l'intelligence artificielle dans une nouvelle méthode de profilage des demandeurs d'emploi), et d'améliorer la procédure d'appariement (par exemple, la mise en place en Flandre de Talent API pour comparer l'offre et la demande de nouveaux postes vacants et les dossiers et CV des clients).

De nombreux pays ont également engagé des réformes à plus grande échelle des stratégies et des modèles de fonctionnement des SPE. Parmi eux, le nouveau Nordic labour market service model en Finlande, entré en vigueur en mai 2022, qui vise à favoriser l'emploi et le ré-emploi rapides **en introduisant une aide aux demandeurs d'emploi plus intensive et dans des délais plus courts que précédemment**. L'adoption de ce modèle précède une réforme encore plus ample, au titre de laquelle les services de l'emploi seront transférés aux communes en 2024.

En Australie, la réforme Workforce Australia ambitionne de moderniser et perfectionner son offre de services dans le but de donner aux demandeurs d'emploi prêts les moyens de gérer eux-mêmes leur retour à la vie professionnelle en utilisant des services numériques. La plateforme numérique de services de l'emploi facilitera en outre la revalorisation des compétences, la participation active des employeurs et l'appariement demandeurs-offres d'emploi. La Suède est en train d'élargir la sous-traitance.

Graphique 12 : Principales difficultés rencontrées par les SPE, en proportion des pays de l'OCDE



Source : OCDE.

Note : statistiques basées sur les réponses de 30 pays (AUS, AUT, BEL, CHE, CHL, CRI, CZE, DEU, DNK, ESP, EST, FIN, FRA, GRC, HUN, IRL, ISL, ITA, KOR, LTU, LUX, LVA, MEX, NZL, POL, PRT, SVK, SVN, SWE).

Source : OCDE Perspectives de l'Emploi 2022 et mission.

Mieux accompagner les chômeurs et faire face aux pénuries sectorielles de main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée sont désormais de grandes priorités des pays au sortir de la crise du COVID-19, notamment dans les pays d'Europe du Sud, les pays nordiques et les pays baltes. Selon l'OCDE, les mesures envisagées au sein des SPE se déclinaient il y a quelques temps, au sortir de la pandémie, comme suit :

- ◆ une modification des méthodes de profilage des demandeurs d'emploi et de ciblage des services (Espagne, Lettonie) ;
- ◆ une dématérialisation plus poussée de l'offre de services (Espagne, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Pologne, Suisse) ;
- ◆ une augmentation des effectifs (Finlande, Irlande) ;
- ◆ une décentralisation de l'offre de services (Finlande) ;
- ◆ une amélioration de la collaboration avec les services de l'emploi privés (Espagne, Suède).

Des enjeux spécifiques sont apparus dans les différents pays visités par la mission. Ainsi, outre la mise en œuvre de la réforme du « revenu citoyen » décidée par la coalition gouvernementale, le SPE allemand est particulièrement confronté à la difficulté d'attirer et d'intégrer une main-d'œuvre étrangère nombreuse (besoins estimés à 400 000 entrants nets sur le marché par an) pour compenser le recul démographique et maintenir la population active. L'enjeu principal du SPE danois est, pour sa part, de faire face à une réduction de son budget de l'ordre de 30% dans les années à venir, comme le souhaite le nouveau gouvernement en accord avec les partenaires sociaux. Celui auquel est confronté le SPE suédois est d'absorber les conséquences de la réduction de 30% de ses effectifs et l'externalisation à des prestataires privés d'une partie significative de ses missions décidée en 2019. En Catalogne, le défi actuel est de parvenir à pluri-annualiser les ressources ainsi qu'à améliorer le partenariat avec les collectivités territoriales.

3.2. Les SPE des pays étudiés ont fait l'objet de réformes plus profondes qu'en France

De façon générale, les SPE de l'Allemagne, du Danemark, de Flandre, de Catalogne et de Suède ont fait l'objet d'importantes réformes structurelles depuis une vingtaine d'années.

D'importantes réformes des SPE ont eu lieu dans les années 1990 et 2000 au Danemark, en Allemagne, en Catalogne et dans les Flandres :

- ◆ le Danemark a entrepris de nombreuses réformes pour mettre en place, à partir de 1994, un nouveau modèle de flexisécurité reposant sur
 - un marché du travail plus flexible ;
 - un système indemnitaire moins généreux pour les demandeurs d'emploi (durée d'indemnisation ramenée de 48 mois à 24 mois, durée minimale de cotisation portée de six mois à un an et montant de l'indemnisation chômage plafonnée à 90% du salaire antérieur) ;
 - un service public de l'emploi tourné vers un accompagnement plus actif et intensif des chômeurs vers le retour à l'emploi. En 1994, l'agence danoise du marché du travail, gérée par le ministère de l'emploi, a été décentralisée aux quatre régions puis à partir de 2007, aux 98 communes qui assurent le lien avec les demandeurs d'emploi.
- ◆ en Allemagne, dans les années 2000, les lois *Hartz* ont radicalement modifié le fonctionnement du marché du travail, de l'indemnisation du chômage et du SPE (loi *Hartz III* de 2003, créant la *Bundesagentur für Arbeit* sur les bases d'un opérateur créé en 1952 ; et loi *Hartz IV* créant les *Jobcenters* communs à la *Bundesagentur für Arbeit* et aux intercommunalités) ;
- ◆ en Catalogne, et plus généralement en Espagne, l'Institut national pour l'emploi (INEM), créé en 1978, a été décentralisé aux communautés autonomes et un organisme autonome catalan, le SOC, a été établi en 2002 ;
- ◆ en Flandre, le VDAB a été créé en 1989 dans le cadre de la « troisième réforme de l'État belge » qui a donné aux régions les compétences de placement et d'information sur le marché du travail, puis en 2004, le VDAB a été rendu autonome par rapport au gouvernement flamand. La formation professionnelle a été décentralisée aux régions en 2016 ;
- ◆ en Suède, l'agence nationale, l'*Arbetsförmedlingen* a été créée en 2007 en recentralisant les compétences des 21 régions du pays.

Des réformes profondes se sont poursuivies dans les années 2010 et au début des années 2020 :

- ◆ en Suède, l'*Arbetsförmedlingen* a été profondément restructurée en 2019 par la libéralisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'externalisation d'une large partie de son activité, ainsi que la réduction de l'ordre de 30% de ses effectifs ;
- ◆ au Danemark, l'agence STAR, chargée de piloter et de financer les communes, a été créée en 2014. Et après les élections de 2022, une nouvelle réforme du SPE est prévue, qui pourrait conduire à une réduction de l'ordre de 30% de ses moyens ;
- ◆ en Allemagne, la coalition dirigée par le chancelier Scholz a prévu de mettre en œuvre un nouveau minimum social, le « revenu citoyen », qui a de nombreuses incidences sur les SPE.

La fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC en 2008 et le rapprochement en cours des Cap Emploi ainsi que la mise en place du CEJ ne constituent pas des réformes d'une ambition politique équivalente.

**Encadré 10 : le constat et les préconisations du rapport Cap 22 – proposition 10 –
mettre le demandeur d’emploi en capacité de construire sa recherche d’emploi**

Constats

Le service public de l’emploi français a fait l’objet de profondes réformes depuis 10 ans, cependant les difficultés demeurent. Il se distingue d’abord par sa complexité. Aux côtés de Pôle Emploi, il existe des acteurs en charge de dédiés aux publics spécifiques (Cap emploi pour les personnes en situation de handicap, missions locales pour les jeunes....) ou à vocation généraliste (maisons de l’emploi) qui dépendent souvent de financements simultanés de plusieurs acteurs (État, Pôle Emploi, collectivités locales, partenaires sociaux....). Cela induit crée des problèmes de coordination et de gouvernance des différents acteurs soulignés par les préfets et nuit à la lisibilité et à l’efficacité des dispositifs d’insertion professionnelle des demandeurs d’emploi.

Par ailleurs, le bilan de la création de Pôle Emploi est contrasté. Si ses évolutions récentes, notamment en matière de fiabilité dans le versement des indemnisations, de différenciation du service, de transformation digitale et d’ouverture des données, semblent porter leurs fruits en matière de satisfaction usager, demeure encore la question de l’activation et de la mise en capacité des demandeurs d’emploi.

Enfin, dans un contexte d’augmentation du chômage, le service public de l’emploi a connu une augmentation significative de ses effectifs. Les coûts de personnel ont donc fortement augmenté et sont faiblement flexibles pour faire face à un retournement de la conjoncture.

Objectifs

Les pistes proposées répondent à deux objectifs majeurs : renforcer la responsabilisation des demandeurs dans la construction de leur projet d’évolution professionnelle et rendre Pôle Emploi plus flexible, plus adaptable aux variations du chômage

Le Comité propose plusieurs pistes de réformes qui permettront d’atteindre ces objectifs :

- répondre à la demande d’autonomie des demandeurs d’emploi dans la construction de leurs projets d’évolution professionnelle. Pour cela, nous recommandons :

- d’octroyer au demandeur un « chéquier d’évolution professionnelle » permettant d’accéder aux différents services d’aides au retour à l’emploi (formation, aides à la mobilité, conseil, etc.) tout en profitant pleinement de la mise en concurrence de ces services ;

- d’améliorer l’accès du demandeur d’emploi aux résultats des prestataires (efficacité en termes de retour à l’emploi, taux de satisfaction, etc.) afin de faciliter le choix des demandeurs d’emploi. Un dispositif de régulation et de labellisation des opérateurs de placement serait également mis en place par l’État ;

- renforcer la coordination et la coopération des acteurs du service public de l’emploi. Cela consiste concrètement à :

- poursuivre l’ouverture des données disponibles (sur les offres d’emploi et les profils des demandeurs d’emploi) entre les opérateurs du service public de l’emploi, afin de constituer un gisement de données exploitables. Ce gisement serait utile notamment pour le pilotage et pour la définition de nouveaux services. L’ouverture large des données de l’emploi (sous une forme anonymisée) permettrait aux partenaires privés de les intégrer à leurs prestations et ainsi de mieux définir leur offre de service ;

- améliorer l’interopérabilité des systèmes d’information des opérateurs du service public de l’emploi, afin de faciliter le suivi des demandeurs d’emploi dans une logique de parcours global d’insertion ;

- mettre fin au monopole de certains opérateurs du service public de l’emploi sur les outils d’accompagnement (contrats d’avenir, garantie jeunes) et harmoniser les conditions de rémunérations entre les dispositifs (garantie jeunes, Epide, école de la deuxième chance....) ;

- améliorer et renforcer le pilotage national des réseaux Cap emploi et des missions locales ;

- redimensionner Pôle Emploi afin que ses effectifs varient en fonction du cycle économique et encourager le développement d’un secteur associatif et privé. Ceci implique de :

- limiter les recrutements en prévision de la baisse attendue du taux de chômage et renégocier la convention collective de Pôle Emploi, afin de recourir plus fortement à des contrats à durée déterminée (pour faire face à des surcroûts temporaires d’activité) ;

- ouvrir largement le marché de l’accompagnement de la recherche d’emploi et du conseil en orientation professionnelle. Une régulation de ce secteur devrait toutefois être assurée par une autorité indépendante ou par le ministère du travail ;

- concentrer les effectifs de Pôle Emploi sur les missions régaliennes (indemnisation et contrôle) et sur les missions d’accompagnement des demandeurs d’emplois les moins autonomes, pour lesquelles sa valeur ajoutée est la plus forte.

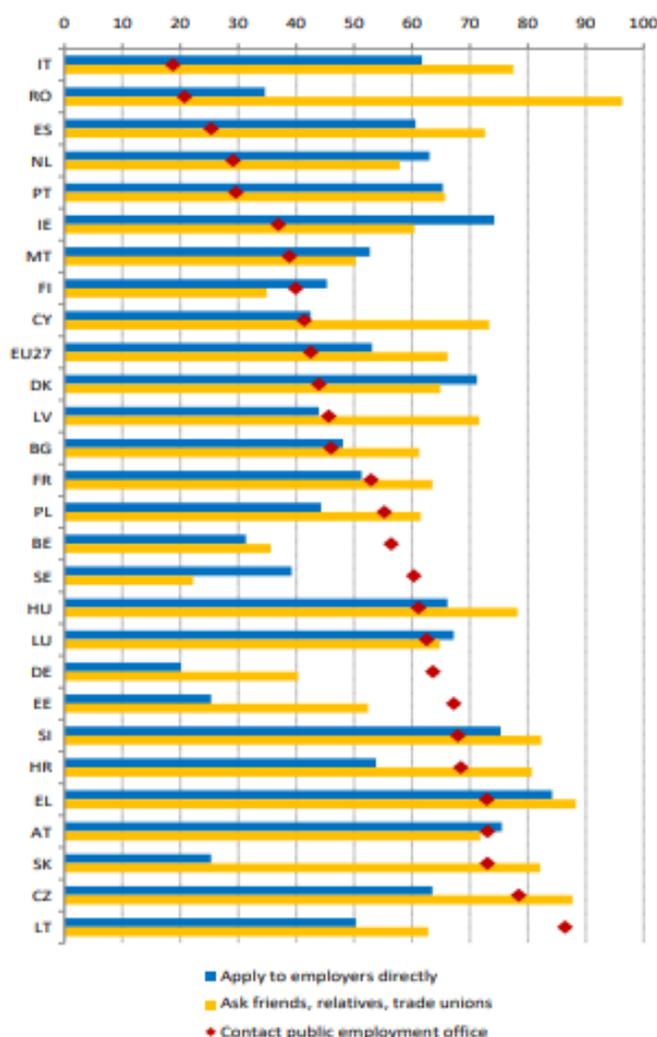
Source : rapport du Comité Action Publique 2022, juin 2018.

4. L'accompagnement des demandeurs d'emploi par les SPE et, plus largement, les politiques d'activation mises en œuvre par les SPE ont un impact certain, mais difficile à quantifier sur le niveau de l'emploi et le chômage

4.1. Les SPE ne sont, sauf exceptions, pas le moyen utilisé le plus fréquemment par les demandeurs d'emploi pour chercher un emploi.

La part des demandeurs d'emploi qui recourent aux agences du SPE pour chercher un emploi varie significativement les États membres de l'Union européenne : entre 20% en Italie et en Roumanie, 25% en Espagne, ce qui est peu, et jusqu'à 60% en Belgique, en Suède et en Allemagne, voire plus de 75% en République tchèque et en Lituanie¹⁶. La France et le Danemark se situent dans une position médiane, autour de 40-45%. Les candidatures directes aux employeurs et le recours à des réseaux de collègues et d'amis sont des méthodes souvent plus fréquentes.

Graphique 13 : Part des demandeurs d'emploi déclarant avoir utilisé une méthode particulière de recherche d'emploi (2020)



Source : Commission Européenne, Joint Employment Report 2022.

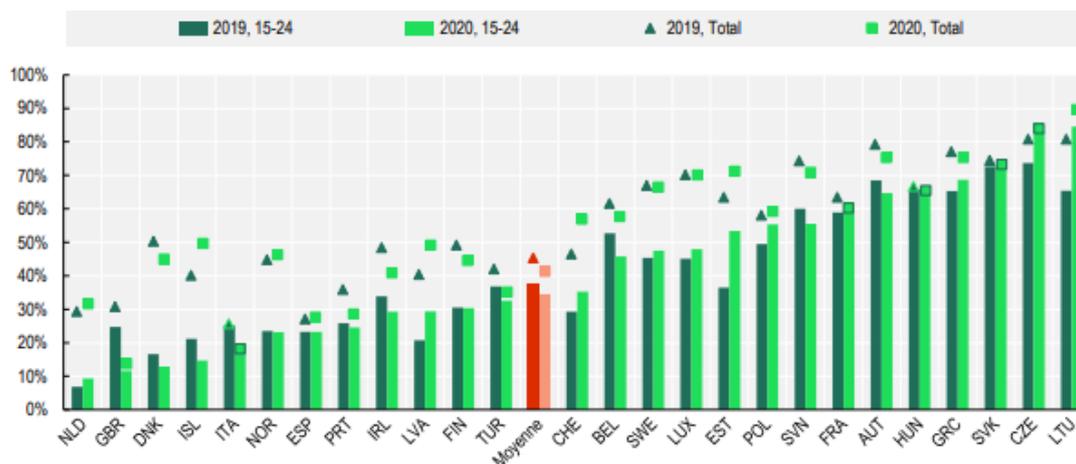
¹⁶ Selon le dernier rapport conjoint sur l'emploi de la Commission européenne adopté par le Conseil EPSCO le 14 mars 2022.

Annexe I

La part des jeunes qui contactent le SPE pour trouver du travail est, elle aussi, sauf exceptions, relativement faible, et très variable selon les pays.

Graphique 14 : Recours au SPE par les jeunes pour trouver du travail

Part des chômeurs (15-24 ans et ensemble des chômeurs) qui ont contacté le SPE pour trouver du travail en 2019 et en 2020 (T2-T4)



SPE : **service public** de l'emploi.

Note : La moyenne est pondérée et englobe l'UE27, l'Islande, la Norvège, le Royaume-Uni, la Suisse et la Turquie.

Source : Enquête européenne sur les forces de travail.

StatLink  <https://stat.link/cprxbv>

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi 2021*.

Encadré 11 : Vers quel intermédiaire de placement se tournent les jeunes qui recherchent un emploi en France ?

Entre 2015 et 2017, en moyenne chaque année 440 000 jeunes n'ayant jamais travaillé, soit plus de la moitié d'une classe d'âge, sont à la recherche d'un premier emploi. 38% d'entre eux sont inscrits à Pôle emploi, soit bien moins de la moitié. Ce sont le plus souvent des femmes, des jeunes qui résident encore chez leurs parents ou dont les parents sont nés en France et qui sont d'origine sociale modeste. 27% privilégient d'autres intermédiaires de placement, publics ou privés, qui comprennent en particulier les missions locales. Il s'agit surtout d'hommes, de jeunes dont au moins un des deux parents est né à l'étranger, de résidents des quartiers prioritaires de la ville. Enfin, 35% des jeunes ne sont accompagnés par aucun intermédiaire de placement. C'est le cas de ceux qui résident dans des zones rurales et dans l'agglomération parisienne, des non-diplômés et de ceux qui recherchent un emploi depuis moins de six mois. Sont également non accompagnés les jeunes d'origine sociale favorisée, qui peuvent mobiliser leurs réseaux personnels et professionnels dans la recherche d'un premier emploi.

Source : DARES Analyses. Janvier 2022. N°1.

4.2. L'accompagnement des demandeurs d'emploi est devenu un élément central de l'action des SPE

L'accompagnement des demandeurs d'emploi tel qu'on l'entend aujourd'hui n'a pas toujours constitué un élément central des politiques d'emploi et de l'action des SPE. Jusqu'aux années 1990, la prise en charge des demandeurs d'emploi était envisagée en priorité sous l'angle de l'aide au revenu. Avec la prise de conscience de la nécessité d'activer les demandeurs d'emploi et de les accompagner dans leurs démarches, plusieurs vagues de réforme ont visé à structurer l'accompagnement¹⁷.

Une première vague de réforme au cours des années 1990 a visé à la personnalisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi. Elle a abouti à la définition d'un modèle d'accompagnement fondé sur plusieurs éléments :

- ◆ un suivi régulier par un référent unique ;
- ◆ la construction d'un projet personnalisé d'accompagnement ;
- ◆ la contractualisation entre le demandeur d'emploi et son conseiller autour de ce projet, avec un risque de sanction pour le demandeur d'emploi en cas de non-respect des termes de son contrat ;
- ◆ la mobilisation de dispositifs différents en fonction du public cible. On peut considérer des populations particulières à partir de critères comme l'âge ou la durée au chômage. On peut aussi définir un certain nombre de filières en fonction du risque de chômage. Les licenciements économiques font aussi souvent l'objet de dispositifs adaptés ;
- ◆ au Danemark, la réforme de 1994 a visé à réduire les dépenses d'indemnisation (durée ramenée de 4 à 2 ans) au profit du développement des services d'activation. Cette combinaison soutenue par les syndicats et les organisations patronales a entraîné une forte baisse du chômage ramené de 11% à 5% entre 1994 et 1999 et le chômage est resté très bas depuis.

Une seconde vague de réformes au début des années 2000 s'est concentrée sur l'organisation des acteurs de l'accompagnement avec la sous-traitance de certaines missions réalisées par les SPE à des opérateurs externes (sous-traitance de capacité et sous-traitance de spécialité) ainsi que des partenariats renforcés entre les acteurs. L'Australie et les Pays-Bas ont poussé le plus loin l'externalisation des missions confiées normalement au service public.

Une autre évolution importante de l'accompagnement concerne l'ensemble des actifs, et résulte de l'extension du besoin et de l'offre d'accompagnement tout au long du parcours professionnel, que la personne soit ou non en emploi. Cette priorité résulte, en France, de la place croissante accordée par les politiques publiques à la logique de sécurisation des parcours professionnels, dans le cadre de laquelle l'impératif de maintien et de développement de l'employabilité des salariés revêt une dimension centrale.

Puis les réformes se sont poursuivies dans les années 2010 après la crise économique de 2008 qui a mis les SPE sous forte tension (cf. infra 5).

¹⁷ Cf. Centre d'analyse stratégique, *L'accompagnement des demandeurs d'emploi : bilan d'une politique active du marché du travail en Europe et enseignements pour la France*, Juin 2011, n° 228. Voir aussi un rapport qui a gardé une grande actualité : Nicolas Grivel, Nathalie Georges et Dominique Méda, *Rapport sur les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas et Royaume, CEE et IGAS*, Octobre 2007.

4.3. L'accompagnement et plus largement les politiques d'activation mises en œuvre par les SPE jouent un rôle difficile à quantifier dans la lutte contre le chômage

L'évaluation des politiques du marché du travail fait l'objet de nombreux travaux qui n'ont pas toujours permis d'aboutir à des conclusions aussi solides que le justifieraient l'importance des moyens mobilisés et l'importance des enjeux politiques, économiques et sociaux du chômage.

Dans un article de synthèse récent, Card et alii¹⁸ ont tiré les **quatre leçons** suivantes de l'analyse de plusieurs centaines d'évaluations publiées au cours des dernières années :

- ◆ **les politiques actives du marché du travail ont peu d'effet en moyenne à court terme (moins d'un an après la fin du programme) mais un impact plus important à moyen (un à deux ans) et long terme (plus de deux ans) ;**
- ◆ **l'impact des politiques actives du marché du travail varie dans le temps selon le type de programme :**
 - **les programmes d'aide à la recherche d'emploi qui reposent sur la « priorité à l'emploi » ont tendance à avoir des impacts semblables à court et à long terme alors que les programmes qui mettent en avant la formation et l'emploi dans le secteur privé ont un impact plus important à moyen-long terme ;**
 - **les aides à l'emploi public ont un impact limité ou même négatif tant à court qu'à long terme ;**
 - **l'impact des différentes politiques du marché du travail varie selon les groupes de population, avec des effets plus importants pour les femmes et les chômeurs de longue durée et un impact moindre pour les seniors et les jeunes.** Certains programmes marchent mieux pour certains sous-groupes : les programmes d'aide à la recherche d'emploi sont plus efficaces pour les participants vulnérables alors que la formation et les aides à l'emploi dans le secteur privé sont plus efficaces pour les chômeurs de longue durée ;
 - **les politiques actives du marché du travail ont des effets plus importants en période de récession, en particulier si elle est de courte durée.**

Au sein des politiques actives du marché du travail, les études sur les effets de l'accompagnement proprement dit sont relativement peu nombreuses. La plupart des études concluent généralement toutefois à un effet positif sur le retour à l'emploi.

Sur le plan théorique, comme le souligne le Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE) dans son rapport sur « l'accompagnement vers et dans l'emploi » paru en 2016, l'objectif d'une politique d'accompagnement est simple *a priori* : améliorer les perspectives sur le marché du travail des personnes accompagnées, que ce soit en matière d'emploi ou de salaire ou plus généralement de qualité de l'emploi.

Encadré 12 : La notion d'accompagnement, une notion aux frontières mouvantes

Entendu au sens large, l'accompagnement correspond à toute mesure personnalisée visant à améliorer les chances de retour à l'emploi pour un chômeur. En ce sens, l'accompagnement s'appuie sur deux types d'interventions : le conseil personnalisé aux chômeurs (parcours individualisés, définition d'un projet professionnel, focalisation sur les compétences et les freins personnels à l'emploi...), et la palette large des mesures permettant d'accélérer le retour à l'emploi (allant d'un atelier d'aide à la rédaction d'un CV à des formations professionnelles de longue durée, au placement dans un emploi aidé...).

¹⁸ David Card et alii. *What works ? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*. Journal of the European Economic Association 2018 16(3):894-931.

En d'autres termes, la logique de l'accompagnement considère l'individu sous deux angles distincts : celui de la personne en tant que « client » unique qui a des besoins particuliers, et celui de cette personne en tant qu'elle appartient à des catégories prédéfinies de la politique de l'emploi (jeunes, chômeurs de longue durée, travailleurs handicapés..). C'est pourquoi l'accompagnement doit correspondre à la fois à une individualisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi, et à une politique de ciblage accrue. Or ces deux volets ne sont pas forcément aisément compatibles et soulignent les paradoxes internes à l'utilisation de la notion d'accompagnement.

La dimension temporelle de l'accompagnement fait également débat : la personnalisation de la relation du chômeur au SPE implique l'inscription de cette relation dans la durée, et donc la prise en compte du facteur dynamique. Il est courant de présenter l'accompagnement comme un processus linéaire et séquentiel, un parcours, un « chemin vers l'emploi » défini et qu'il s'agirait de suivre. Cette apparente linéarité ne semble prendre en compte ni l'évolution dans le temps de la situation du chômeur ni les résultats intermédiaires des prestations reçues ni surtout de l'état du marché du travail et de la demande, ni des phénomènes de récurrence au chômage.

En France, plusieurs schémas d'accompagnement principaux coexistent :

- le schéma d'accompagnement le plus classique suit une approche linéaire qui consiste, une fois réalisé un diagnostic préalable, à lever les freins à l'emploi les uns après les autres avant de chercher à mettre la personne en emploi. En ce qui concerne les personnes les plus éloignées de l'emploi, les freins dits périphériques (logement, transport, santé..) sont souvent pris en charge avant que ne démarre l'accompagnement professionnel à strictement parler, ou en parallèle avec l'accompagnement professionnel ;
- deux stratégies alternatives ont été développées qui cherchent à répondre à des problématiques spécifiques : i) des stratégies globales d'accompagnement qui visent à traiter simultanément les questions d'ordre professionnel ainsi que les problématiques périphériques ; ii) des stratégies itératives de type médiation active reposant sur la multiplication des mises en emploi et cela dès le début du processus d'accompagnement, et l'exploitation de « retours d'expérience ».

Source : Rapport CEE-IGAS, 2007 et rapport COE, 2016.

D'un point de vue théorique, l'accompagnement peut jouer sur le retour à l'emploi à travers plusieurs canaux¹⁹ :

- ◆ **un accroissement de l'effort de recherche** par l'augmentation du nombre d'offres consultées, de CV envoyés et d'entretiens réalisés ;
- ◆ **une augmentation de la rentabilité de cet effort** ;
- ◆ **un ajustement du salaire de réserve** à travers une meilleure connaissance de l'état du marché du travail et une plus grande objectivation de la situation de la personne ;
- ◆ **un meilleur appariement entre employeurs et employés** grâce à une meilleure orientation des recherches avec pour effet attendu une productivité accrue, une réduction des frictions sur le marché du travail et un impact positif sur le niveau d'emploi.

François Fontaine soulignait notamment, dans un ouvrage publié voici une dizaine d'années²⁰, l'utilité d'un accompagnement différencié et précoce et d'un suivi régulier, ainsi que de l'intensification du contrôle. Mais il soulignait aussi justement que les politiques d'accompagnement, comme toutes les politiques publiques, ont un impact sur l'ensemble du marché du travail, et pas nécessairement sur ceux qui en bénéficient ; or ces effets agrégés, potentiellement négatifs, sont difficiles à mesurer.

¹⁹ Cf. Conseil d'orientation pour l'emploi, *L'accompagnement vers et dans l'emploi*. Juin 2016.

²⁰ François Fontaine et Franck Malherbet, *Accompagner les demandeurs d'emploi. En finir avec le retard français*. Les presses de Sciences Po. 2013.

Annexe I

Les programmes d'accompagnement renforcés ciblés permettent généralement de réduire de façon significative les durées de chômage et de favoriser le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, y compris à des emplois assez stables²¹.

Les méthodes de profilage statistique, qui ont été développées en réponse aux limites d'un profilage se fondant sur la seule expertise des conseillers, ont fait également l'objet d'évaluations. Il en ressort que si ces méthodes ne permettent pas toujours de prédire correctement le risque de chômage de longue durée, leur efficacité est sensiblement améliorée en mobilisant des bases de données suffisamment riches. Un profilage statistique peut constituer un outil utile d'aide à la décision qui peut venir compléter un profilage fondé par la seule expertise des conseillers.

L'accompagnement peut jouer un rôle important également en apportant aux demandeurs d'emploi les informations qui peuvent leur manquer sur un marché du travail en mutation. Le COE cite une étude menée en Allemagne en 2015 qui confirme l'effet positif de la diffusion d'informations auprès des chercheurs d'emploi et ce même dans le format le plus simple.

Les travaux portant sur la contractualisation de la démarche de recherche d'emploi rendent compte, pour leur part, d'effets contrastés et hétérogènes selon les profils. C'est, là encore, ce qui ressort d'un travail d'évaluation portant sur le cas allemand : **la signature par les demandeurs d'emploi d'un contrat énonçant leurs droits et obligations vis-à-vis du SPE contribue à baisser significativement la durée du chômage** pour les seuls hommes inscrits par le SPE dans les catégories intermédiaires d'accompagnement « activation ou soutien ».

Encadré 13 : Dix priorités pour l'accompagnement vers et dans l'emploi selon le COE

Le COE a avancé dans son rapport sur le sujet dix priorités d'actions :

- tous les actifs doivent être mieux sensibilisés aux enjeux liés à la gestion de leur parcours professionnel ;
- l'offre d'accompagnement doit s'adapter aux besoins et aux aspirations des personnes ;
- l'accompagnement doit se fonder sur une connaissance fine et renforcée du marché du travail et de ses perspectives d'évolution et sur l'évaluation objective des compétences et aptitudes de la personne ;
- l'offre d'accompagnement doit être mieux connue et plus lisible ;
- les logiques d'accompagnement, encore largement fondées sur des approches par statut d'activité ou par prestation, doivent mieux prendre en compte la diversité des parcours et des aspirations des actifs ;
- la professionnalisation de la fonction d'accompagnement doit se poursuivre ;
- les conséquences de la transformation numérique doivent être mieux intégrées dans l'offre d'accompagnement ;
- les pratiques d'accompagnement doivent mieux prendre en compte les résultats des travaux d'évaluation académique et les retours d'expérience ;
- l'expérimentation sociale doit être encouragée ;
- la culture de l'évaluation et du suivi de la performance doit être généralisée.

Source : Rapport du COE, 2016.

Au total, il n'est pas possible d'établir une relation causale directe entre l'importance des ressources mobilisées par le SPE et la qualité de son organisation et son fonctionnement d'une part, et le niveau du taux d'emploi et du taux de chômage d'un pays donné d'autre part. Néanmoins, **les SPE jouent un rôle clé pour l'accompagnement des réformes structurelles du marché du travail.**

²¹ Cf. rapport du COE déjà cité.

**Encadré 14 : L'efficacité des politiques actives du marché du travail
selon le rapport Blanchard-Tirole**

Les données sur les retombées des PAMT sont mitigées. De nombreuses études et méta-analyses constatent que les programmes de formation, notamment ceux destinés aux jeunes, procurent des avantages incertains (Heckman et al., 1999 ; Kluve et Schmidt, 2002 ; Kluve, 2010 ; Card et al., 2010 ; Caliendo et Schmidl, 2016). Les subventions à l'emploi et les programmes publics pour l'emploi ne se révèlent pas non plus particulièrement efficaces. Une étude récente indique : « Globalement, les conclusions concernant les retombées [des PAMT] en matière d'emploi ne sont que partiellement prometteuses. Alors que l'aide à la recherche d'emploi (avec et sans suivi) a des effets extrêmement positifs, nous constatons des effets plus mitigés en ce qui concerne les subventions à la formation et les subventions salariales, les effets des programmes publics pour l'emploi étant quant à eux nettement négatifs. » (Caliendo et Schmidl, 2016).

En d'autres termes, les programmes absorbant la majeure partie des ressources des PAMT affichent un bilan peu convaincant.

La bonne nouvelle est qu'une approche spécifique de la formation professionnelle, appelée « programmes sectoriels de formation » aux États-Unis, donne des résultats beaucoup plus encourageants. Ces programmes se distinguent de l'offre de formations générales, car ils sont axés sur les besoins d'employeurs déterminés et impliquent une coopération accrue avec eux. Comme en témoigne le dispositif Project Quest à San Antonio, dans le Texas, ils sont généralement gérés par des structures non gouvernementales telles que des organisations communautaires ou des organismes privés. Ils impliquent généralement des formations aux compétences comportementales et des formations pour des métiers ou des secteurs spécifiques, des partenariats avec des centres universitaires locaux et des employeurs, des services de suivi en emploi au-delà de l'insertion professionnelle ainsi qu'une double approche client associant aussi bien les employeurs que les demandeurs d'emploi.

Source : Commission Blanchard-Tirole.

5. Les SPE mobilisent des ressources importantes au service d'utilisateurs dont le nombre et le profil est très varié et évolutif

5.1. Le fonctionnement des SPE représenterait, selon la Commission européenne et l'OCDE, environ entre 9% et 12% des dépenses des politiques du marché du travail²²

La comparaison des ressources mobilisées par les différents SPE n'est pas une tâche facile. Le rapport IGF de 2011 a souligné les difficultés méthodologiques existantes, qui tiennent à la **différence des publics** (assurance chômage, assistance chômage, minima sociaux), à **celle des périmètres et des modalités d'organisation des SPE mais aussi au manque de données ou de données fiables sur de larges parties du périmètre qui sont considérées comme étant extérieures aux dépenses pour l'emploi** (par exemple, les dépenses engagées par les départements pour l'insertion socio-professionnelle des bénéficiaires du RSA en France ; les dépenses des communes pour l'accompagnement social des demandeurs d'emploi ; les dépenses de minima sociaux)

Plusieurs catégories de données peuvent être analysées pour comparer leurs moyens.

En premier lieu, la Commission européenne et l'OCDE, qui se repose sur les données de la Commission en les retraitant pour partie, retracent et comparent néanmoins, dans leurs statistiques annuelles, les dépenses de « services relatifs au marché du travail », c'est-à-dire du fonctionnement des SPE (cf. encadré 4 infra pour les cas de l'Allemagne et de la France).

²² Pour des analyses fondées sur l'analyse des budgets des SPE à périmètre aussi proche que possible, cf. l'annexe spécifique consacrée à ce sujet.

Annexe I

Au total, en 2019, selon la Commission européenne²³, **les dépenses pour l'emploi de l'Union européenne à 27 ont représenté 229,9 Mds€, soit 1,65% du PIB**. En leur sein, **les dépenses des « services relatifs au marché du travail », c'est-à-dire les dépenses de fonctionnement des SPE²⁴, ont représenté 26,9 Md€ en 2019, soit 11,7% du total des dépenses**. C'est deux fois moins environ que les autres dépenses correspondant aux mesures actives du marché du travail (23,8% du total) et cinq à six fois moins que les dépenses correspondant aux mesures passives (63,1% du total).

Tableau 15 : Données relatives aux politiques de l'emploi en Europe et dans l'OCDE

	Services relatifs au marché du travail	Autres dépenses actives	Dépenses passives	Total
EU-27				
En M€	26 935	54 635	148 297	229 867
En% du PIB	0,193	0,391	1,062	1,646
En% du total	11,7	23,8	64,5	100
OCDE				
En% du PIB	0,12	0,59	0,66	1,37
En% du total	8,8	43,1	48,1	100

Source : Commission européenne.

²³ European Commission, *Labour Market Policy. Expenditure and Participants. Data 2019*. 2021. Voir la méthodologie de la base de données des Statistiques l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail (<https://doi.org/10.1787/data-00312-fr>) et de la base de données de la Commission européenne sur les politiques du marché du travail.

(<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8126&furtherPubs=yes>).

²⁴ La définition précise donnée par l'OCDE est la suivante : il s'agit de la fourniture, par des prestataires publics (ou des prestataires privés bénéficiant de subsides publics) de services de conseil et de gestion des dossiers des demandeurs d'emploi, d'aide à la prise en charge des coûts de la recherche d'emploi ou de la mobilité géographique liée à l'emploi, et de services de placement et assimilés auprès des employeurs, les services similaires fournis par des prestataires privés avec une participation financière publique entrant également en ligne de compte. Relève également de cette catégorie l'administration de prestations telles que les allocations de chômage, des dispositifs de maintien dans l'emploi et des indemnités de licenciement ou de faillite ».

Annexe I

Graphique 15 : Dépenses du SPE allemand par type de services (en millions d'euros)

Category, intervention number and name		15.1 Total	15.2 Transfers to individuals	15.3 Transfers to employers	15.4 Transfers to service providers	15.5 Not specified	Notes
1	Labour market services	11 727.9 e	286.3 e	0.0	11 441.7 e	-	
1.1	63 [Component] PES administrative expenditure (cat 1-9) - Individual case management (administration costs)	2 512.3 e	-	-	2 512.3 e	-	
	63 [Component] PES administrative expenditure (cat 1-9) - Information services (administration costs)	1 454.6 e	-	-	1 454.6 e	-	
	65 Specialised integration services	92.0 e	-	-	92.0 e	-	1
	66 Vocational guidance	59.3	-	-	59.3	-	
	76 Accompanying support (§16a SGB II)	: n	-	-	: n	-	2
	86 Vocational guidance and tests for disabled	0.0	0.0	-	-	-	3
	91 Distance study	0.0	0.0	-	-	-	3
	92 Other rehabilitation related assistance	54.6 e	54.6 e	-	-	-	
	106 Individual re-integration budget	160.3 e	160.3 e	-	-	-	
	107 [Component] Activation and re-integration interventions - Measures provided by employers	1.4 e	0.0	-	1.4 e	-	
	107 [Component] Activation and re-integration interventions - Identification, reduction or removal of placement obstacles	279.4 e	0.0	-	279.4 e	-	
	107 [Component] Activation and re-integration interventions - Familiarisation with the training or labour market	780.3 e	0.0	-	780.3 e	-	
	107 [Component] Activation and re-integration interventions - Placement into insurable employment	503.9 e	0.0	-	503.9 e	-	
	107 [Component] Activation and re-integration interventions - Combination	451.3 e	0.0	-	451.3 e	-	
	107 [Component] Activation and re-integration interventions - Stabilisation after having taking up employment	48.2 e	0.0	-	48.2 e	-	
1.2	63 [Component] PES administrative expenditure (cat 1-9) - Other administration costs	851.8 e	-	-	851.8 e	-	
	63 [Component] PES administrative expenditure (cat 1-9) - Administration of active measures	1 518.8 e	-	-	1 518.8 e	-	
	63 [Component] PES administrative expenditure (cat 1-9) - Administration of interventions in categories 8-9	2 880.8 e	-	-	2 880.8 e	-	
	112 Discretionary support (SGB II, 16f)	71.4 e	71.4 e	-	-	-	
	129 MobiPro EU	7.6	: n	-	7.6	-	4

Source : Commission européenne ; OCDE.

Dépenses du SPE français par type de services (en millions d'euros)

Category, intervention number and name		15.1 Total	15.2 Transfers to individuals	15.3 Transfers to employers	15.4 Transfers to service providers	15.5 Not specified	Notes
1	Labour market services	5 596.9 p	66.8	0.0	5 530.1 p	-	
1.1	43 Managerial employment agency (APEC)	125.2	-	-	125.2	-	
	44 Local centres for youth (16-25) (Mission locale)	467.2 p	-	-	467.2 p	-	1
	66 Mobility support	26.4	26.4	-	-	-	
	74 Employment centres for disabled (Cap Emploi)	78.9	-	-	78.9	-	
	102 Public employment service (Pôle Emploi)	4 459.9	-	-	4 459.9	-	
	117 [Component] Career Security Agreement (CSP) - Career Security Plan	118.9 p	0.0	-	118.9 p	-	
	130 [Component] Youth Guarantee - YG support	193.4	0.0	-	193.4	-	
	132 Follow-up level 1 - basic	0.0	-	-	0.0	-	2
	133 Follow-up level 2 - accompanied	0.0	-	-	0.0	-	2
	134 Follow-up level 3 - intensive	0.0	-	-	0.0	-	2
	136 Follow-up level 4 - global	0.0	-	-	0.0	-	2
	138 Contractualised support programme for employment and autonomy (PACEA)	40.3	40.3	-	-	-	
1.2	87 Local employment centres	4.7	-	-	4.7	-	3
	103 Unemployment insurance scheme (UNEDIC)	38.4	-	-	38.4	-	
	135 Subsidy for the Agency for services and payment (ASP)	43.4	-	-	43.4	-	

Source : Commission Européenne, Labour Market Policy. Expenditure and Participants. Data 2019. 2021.

Selon ces données, en proportion des dépenses totales du marché du travail, c'est l'Espagne qui investirait le moins dans le fonctionnement de son SPE, suivie par la France.

Annexe I

***A contrario*, l'Allemagne, suivie de la Suède et de la Belgique, investiraient le plus dans le fonctionnement de leurs SPE parmi les pays étudiés. Le Danemark serait dans une position médiane pour la part dans les dépenses totales du marché du travail mais en tête si l'on considère la proportion des dépenses de fonctionnement de son SPE dans le PIB.**

Tableau 16 : Dépenses totales du marché du travail et dépenses pour le SPE en% du PIB

	Dépenses totales du marché du travail en proportion du PIB	Dépenses pour le SPE en proportion du PIB	Part des dépenses pour le SPE dans les dépenses totales du marché du travail
Allemagne	1,31%	0,34%	25,90%
Belgique	1,99%	0,34%	17,10%
Danemark	2,84%	0,38%	13,30%
Espagne	2,22%	0,13%	5,90%
France	2,58%	0,25%	9,70%
Suède	1,44%	0,26%	18,10%

Source : OCDE, 2019.

La Commission européenne fournit une autre information intéressante.

Ainsi, si l'on rapporte les dépenses actives du marché du travail hors fonctionnement du SPE au nombre de « personnes voulant travailler »²⁵, c'est-à-dire les chômeurs au sens du BIT plus les personnes ni emploi ni au chômage, **le Danemark est, là encore, en tête, suivi de très loin par la Suède puis la Belgique. La France et l'Allemagne sont à peu près au même niveau, suivies assez loin par l'Espagne, qui se trouve en-dessous de la moyenne de l'Union européenne à 27.**

Si l'on rapporte les seules dépenses de fonctionnement du SPE au nombre de « personnes voulant travailler », c'est l'Allemagne qui vient largement en tête (avec 3 150€), suivie d'assez loin par le Danemark et la Belgique (entre 2 200 et 2 300€), puis, plus loin encore par la France et la Suède quasiment à égalité (autour de 1 300€). L'Espagne est tout à fait en queue de peloton (moins de 400€ seulement), très en-deçà de la moyenne de l'Union européenne à 27.

Tableau 17 : Dépenses actives du marché du travail et dépenses de fonctionnement du SPE par personne voulant travailler (en 2019)

En € PPA - 2019	Dépenses actives du marché du travail par personne voulant travailler, hors SPE (UE, 2019)	Dépenses de fonctionnement du SPE par personne voulant travailler (UE, 2019)
UE-27	1 946	959
Allemagne	2 387	3 149
Belgique	3 790	2 228
Danemark	7 824	2 273
Espagne	1 618	373
France	2 632	1 267
Suède	4 446	1 309

Source : Commission européenne.

²⁵ Les « personnes voulant travailler » sont les chômeurs au sens du BIT plus les personnes inactives qui veulent travailler mais soit ne sont pas à la recherche active d'un travail soit ne sont pas immédiatement disponibles pour travailler (donc des personnes qui sont considérées ni emploi ni au chômage).

5.2. Les SPE touchent un nombre important d'utilisateurs dont les profils diffèrent beaucoup et qui ont évolué avec la pandémie

5.2.1. Les SPE ont de nombreux utilisateurs dont le profil est très divers

Le nombre total des utilisateurs, ou clients selon la terminologie retenue par certains SPE, des opérateurs principaux du SPE varie selon les pays. Le nombre d'utilisateurs inscrits à Pôle Emploi semble particulièrement élevé par rapport à celui des autres pays, notamment l'Allemagne.

Tableau 108 : Nombre d'inscrits à l'opérateur principal

Pays	ALL	CAT	DK	FL	FR	SUE
Nombre d'inscrits à l'opérateur principal	3 621 000 ²⁶	369 158 ²⁷	N.D.	182 255 ²⁸	5 153 000 ²⁹	N.D.

Source : Mission.

Les SPE des pays étudiés ont pour utilisateurs des bénéficiaires d'allocations d'assurance et d'assistance chômage mais également, dans certains pays, de minimas sociaux (SGBII en Allemagne, RSA en France...). Les SPE accueillent également des demandeurs d'emploi, parfois nombreux, qui cumulent indemnités de chômage et emploi à temps partiel.

²⁶ Communiqué de presse de la BA et recueil statistique. Il a été pris en compte les utilisateurs récurrents des services de la *Bundesagentur*, à savoir les personnes bénéficiaires de l'assurance chômage et le nombre de « communautés de besoin », ie des communautés de besoin (une demande par communauté) bénéficiaire du minimum social, ce qui peut inclure des personnes non comptabilisés comme demandeur d'emploi au sens du BIT et/ou de la DE. Les personnes traitant avec la BA pour le chômage partiel ne sont pas inclus, étant donné que les variations importantes de bénéficiaires dans le temps au cours des dernières années n'ont eu aucune incidence sur les niveaux de personnel.

<https://www.arbeitsagentur.de/news/arbeitsmarkt> et <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII-Nav.html>

²⁷ Rapport annuel 2021 du SOC - https://serveiocupacio.gencat.cat/web/.content/01_SOC/01_QUI-som-i-que-fem/Informe_Anuar_SOC_2021.pdf

²⁸ Presse belge - <https://www.7sur7.be/monde/le-chomage-en-flandre-augmente-pour-la-premiere-fois-depuis-plus-d-un-an-et-demi~a36c7a15/>

²⁹ Statistiques Pôle Emploi (catégories A, B, C) - <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/publication>

Annexe I

Tableau 19 : Types d’usagers des SPE en fonction de leur statut

Pays	Assurance chômage (durée maximale d’indemnisation)	Assistance chômage	Minimum social	Aucune prestation sociale, même dans le cas où le foyer fiscal dispose de revenus
Allemagne	SGBIII (12 mois)	SGBII (si aptitude au travail) ^[1]		Non
Flandre	Allocation chômage contributive (sans limite de temps pour ceux ayant assez cotisé)	Allocation d’insertion pour jeunes de moins de 25 ans ^[2]	Revenu d’intégration sociale à partir de 18 ans	Non
Danemark	A-degpenge (24 mois)	Aide en espèces (kontanthjælp pour les plus de 30 ans), aide à la formation (<i>Uddannelseshjælp</i> , pour les moins de 30 ans sans formation) et aide à la transition (<i>danois ayant vécu plus de 9 ans à l’étranger</i>)		Non
Catalogne	Allocation d’assurance chômage (jusqu’à 6 ans)	Subsidio por desempleo (21 mois maximum)	Revenu actif d’insertion (11 mois maximum)	Oui, après expiration du revenu actif d’insertion
France	ARE (18 mois)	ASS	RSA inscrits <u>et</u> non-inscrits à Pôle Emploi	Oui
Suède	Allocation d’assurance chômage (300 jours)	Assistance chômage facultative	Revenu minimum	Non

Source : Mission.

Il est vrai que les modalités d’inscription diffèrent d’un pays à l’autre : inscription obligatoire des DE ou pas, inscription obligatoire des personnes susceptibles d’être au chômage, prestations ouvertes à tous. La part des jeunes, des seniors, des étrangers et des personnes les plus éloignées de l’emploi dans les usagers des SPE est également fort variable selon les SPE.

5.2.2. Des profils qui ont évolué avec la pandémie

L’OCDE souligne que « les groupes qui ont été plus durement éprouvés par la crise du COVID-19 – et qui avaient déjà particulièrement souffert de la crise financière de 2008 – ont dans l’ensemble eu moins de contacts avec les SPE durant la pandémie. Les jeunes chômeurs, notamment, sont beaucoup moins enclins que les autres catégories d’âge à utiliser les SPE, et cet écart s’est creusé au fil du temps. Au total, en Europe et en Turquie, 34% seulement des chômeurs âgés entre 15 et 24 ans ont contacté leur SPE pour trouver du travail en 2020, alors que la moyenne pour l’ensemble des groupes d’âge s’établit à 41% ».

La pandémie a également entraîné une évolution importante des modalités de contact avec les SPE, en renforçant de façon très importante la part du téléphone, des visioconférences et d’internet comme la mission a pu le constater en particulier en Allemagne. Cette évolution est confortée par le fait que les conseillers pour l’emploi travaillent désormais de plus en plus par télétravail plusieurs jours par semaine.

^[1] Les travailleurs jugés inaptes au travail bénéficient d’un autre minimum social (SGB XII) géré par les communes.

^[2] Il existe également un minimum social.

Encadré 16 : Les SPE et la santé mentale

À cause de la pandémie de COVID-19, les clients des SPE sont particulièrement exposés aux problèmes de santé mentale. Dans n'importe quelle situation économique, l'inactivité peut avoir des effets délétères sur la santé, en particulier la santé mentale. Une crise sanitaire mondiale accompagnée de restrictions sur les interactions sociales et aux activités peuvent exacerber le stress, l'anxiété et le sentiment de solitude, et accentuer la consommation d'alcool et de drogues.

Lorsque la crise du COVID-19 s'est déclarée, l'incidence de la détresse mentale et des problèmes de santé mentale a fortement augmenté dans les pays de l'OCDE. Les SPE peuvent jouer un rôle crucial en matière de détection précoce des problèmes de santé mentale dans la mesure où ils sont généralement le premier organisme public avec lequel les personnes entrent en contact après un licenciement.

Les conseillers des SPE doivent savoir qu'une mauvaise santé mentale limite grandement les chances de trouver un emploi et constitue un facteur de risque majeur du chômage de longue durée. S'il n'est pas indiqué de subordonner l'octroi des prestations à la participation obligatoire à des services de conseil psychologique, il pourrait être judicieux que les agents des SPE conseillent à leurs clients de solliciter une aide s'ils perçoivent un besoin dans ce sens.

Comme le souligne la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur une politique intégrée de la santé mentale, des compétences et de l'emploi, il est essentiel que les agents soient sensibilisés aux problèmes de santé mentale et les comprennent pour permettre aux demandeurs d'emploi souffrant de tels troubles d'accéder rapidement à une aide psychologique appropriée.

Que les SPE proposent ou non des services de conseil psychologique en interne, il est nécessaire qu'ils dirigent leurs clients vers les prestataires de services compétents – par ex. services sociaux, services de santé, prestataires sous contrat avec les SPE ou prestataires internes du SPE. Les personnes se tourneront peut-être plus volontiers vers les services d'aide psychologique si ceux-ci sont dispensés de façon plus discrète et si le client a le choix du prestataire.

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, 2021.

Pièce jointe : La fonction d'accompagnement, acteurs et instruments
(Rapport COE, 2016)

Typologie des outils	Porteurs et/ou financeurs																			
	Etat (emploi)	Eat (Education nationale)	Eat (Jeunesse et sport)	Régions	Conseils généraux	PNR emploi	Missions locales	CAP Emploi	APEC	FONDECOPAQ-OPCA	Opérateurs régionaux CEP	Autres opérateurs SFRO	SIAGE	GENQ	Maison de l'emploi	PUE (Réseaux opérateurs [1])	Consultants	Entreprise d'accueil des contrats aidés	Autres entreprises	
Aides aux entreprises																				
Aides financières aux personnes																				
Indemnisation / rémunération																				
Levier des leviers pédagogiques																				
Contrats de travail																				
Recherches d'emploi																				
Constatations de projet professionnel																				
Formation																				
Orientation																				

Annexe I

Table 2: Approaches to Job Seeker Profiling in Selected OECD Countries, 2013

Method	Approach	Description	Pros and cons	Country examples
Caseworker-based profiling	Caseworker-based segmentation	Caseworkers are at the core of the PES's <i>profiling function</i> . In addition to diagnostics, caseworkers outline activity plan, decide interventions, and perform monitoring.	<i>Pros</i> : significant emphasis on individual job seekers' needs <i>Cons</i> : subjective assessment and significant emphasis on large human resources	Germany implements a four-phase PES model that includes profiling, setting of targets, activation of interventions, and follow-up. Caseworkers play a central role in all four phases.
	Time-based segmentation	Administrative rules stipulate the <i>threshold</i> in length of unemployment spell required for referral of job seekers for services.	<i>Pros</i> : simple mechanism with less demand for human resources <i>Cons</i> : ignores job seeker heterogeneity with respect to unemployment prospects; undercuts early interventions; potentially wastes resources	Prior to the 2008 crisis, Ireland adopted a "wait-and-see" approach. Job seekers on welfare benefits would be referred to national PES agency, only after being unemployed for at least six months. The United Kingdom also conducted a "market test" phase at the beginning of registration for clients who have the potential to find a job for themselves.
Rules-based profiling	Demographic segmentation	Administrative rules stipulate eligibility conditions based on observables such as age or gender for activating employment programs.	<i>Pros</i> : straightforward and clearly defined segmentation rules; potentially less costly to implement <i>Cons</i> : ignores heterogeneity among job seekers	Many OECD countries have ALMP programs targeting youth or other marginalized communities. One example is the Youth Job Program in Sweden, which targets youth aged 16–24 years.
	Statistics-based segmentation	Statistical methods analyze registry and survey data to segment job seekers based on the risk scores that predict their expected unemployment spells.	<i>Pros</i> : objectified standardized assessment; calculation of <i>individual</i> risk scores; support of early intervention; potential to direct resources only to high-risk groups; potential to increase policy makers' flexibility regarding level of resources <i>Cons</i> : poor data may inflate misidentification; dynamic changes in the economy reduce predictive power of <i>statistical</i> models; setup costs need to be weighed as part of a cost-benefit analysis	The United States implements a statistical profiling model named the Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS) in different states. Sweden has started implementation of a statistical profiling model titled the Assessment Support Tool (AST). Australia implements the Jobseeker Classification Instrument (JSCI).
Data-based profiling				

ANNEXE II

Allemagne

INTRODUCTION

Dans le cadre de sa mission de parangonnage des services publics de l'emploi (SPE) européens, la mission a choisi d'étudier le SPE allemand en ce qu'il :

- ◆ s'inscrit sur le territoire de la première puissance économique européenne, premier partenaire commercial de la France et pays frontalier ;
- ◆ repose sur une agence nationale, la *Bundesagentur für Arbeit (BA)* présente sur l'ensemble du territoire, comme en France ;
- ◆ a contribué à une division par trois du taux de chômage entre 2005 – année du vote de la troisième loi dite « Hartz » réorganisant la *Bundesagentur* – et 2021, passant de 11,5% à 3,6 %.

L'Allemagne était enfin explicitement mentionnée par les commanditaires dans la lettre de mission.

La mission a centré ses analyses sur le SPE allemand au travers des cinq thèmes centraux de la comparaison (coordination des acteurs du SPE, diagnostic de la situation initiale des demandeurs d'emploi, accompagnement, contrôle de la recherche d'emploi, services aux entreprises), en mettant à profit des visites de terrain et l'étude de documents publics ou transmis par les acteurs du SPE allemand.

Les visites de terrain, en octobre et novembre 2022 ont duré six jours complets, entre Nuremberg (siège de la *Bundesagentur für Arbeit*), Berlin ainsi que l'Etat du Brandebourg. La mission a pu ainsi s'entretenir avec des équipes :

- ◆ de l'opérateur principal du SPE, la *Bundesagentur für Arbeit (BA)*, qu'il s'agisse des équipes dirigeantes, de directeurs thématiques (affaires internationales, informatique), de directeurs d'un centre d'appel, des téléconseillers, des équipes de deux agences et de trois *Jobcenters* ;
- ◆ de responsables de *Jobcenters* gérés par les intercommunalités (*Kreise*) ;
- ◆ d'une structure d'insertion municipale, collaborant avec les autres acteurs du SPE (cf. annexe « Personnes rencontrées »).

Au total, 25 personnes ont été rencontrées dans le cadre d'entretiens et présentations, en plus des visites et observation de conseillers d'agences et de *Jobcenters*, ainsi que de structures d'insertion.

La mission a ensuite centré ses analyses qualitatives et quantitatives sur :

- ◆ l'analyse de documents internes de la *Bundesagentur* transmis à la mission ;
- ◆ l'analyse de documents publics de la *Bundesagentur*, ayant trait en particulier à son offre ;
- ◆ l'étude de textes juridiques, en particulier le deuxième et le troisième livre du code social régissant le droit applicable aux demandeurs d'emploi ;
- ◆ la revue de la littérature économique en langue allemande, anglaise et française pertinente sur le marché du travail allemand et sur l'impact des mesures d'activation.

La présente annexe est structurée en deux parties. La première vise à présenter les évolutions du marché du travail allemand depuis les lois Hartz (2003 à 2005) et à dresser un panorama des acteurs du SPE. La seconde vise à détailler les enseignements des travaux de la mission sur les cinq thèmes de travail précités, mettant en lumière à la fois les points forts et les points faibles du SPE allemand.

Annexe II

L'Allemagne avait un taux de chômage de 3 % en octobre 2022 (corrigé des variations saisonnières), au sens du bureau international du travail (BIT). L'assurance chômage est versée par la *Bundesagentur für Arbeit* pour 12 mois, avec un taux de remplacement de 60 % du salaire de référence, plafonné à 2 805 €.

Le SPE allemand est le plus proche de celui de la France. **Il existe deux réseaux d'accompagnement des demandeurs d'emploi**, largement pilotés par une agence nationale, la *Bundesagentur für Arbeit* (BA), dont le conseil d'administration est constitué à raison de deux tiers de ses membres par des représentants des employés et des employeurs :

- ◆ les **156 agences pour l'emploi**, qui dépendent exclusivement de la *Bundesagentur für Arbeit*, accompagnent les demandeurs d'emploi pendant **les douze mois où ils bénéficient de l'assurance chômage** contributive (avec un taux de remplacement de 60 % du salaire de référence, plafonné à 2 805€) ;
- ◆ les **406 Jobcenters qui accompagnent les demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas ou plus de l'assurance chômage** contributive mais du minimum social, fusionné avec l'assistance chômage par la loi Hartz IV (*Arbeitslosengeld 2 ou SGB II*), quels que soient leur âge et leur éloignement à l'emploi. 302 *Jobcenters*, soit les trois quarts, sont des co-entreprises entre les intercommunalités (*Kreise*) et la *Bundesagentur für Arbeit*, qui utilisent le système d'information unique de la *Bundesagentur* et appliquent des procédures communes. Par ailleurs, 104 *Jobcenters* sont gérés de manière autonome par une intercommunalité seule (*zugelassene Kommunale Träger*, ou zkT). Ces zkT sont toutefois tenues par la Loi de transmettre à la *Bundesagentur* des statistiques sur leur population et leurs actions.

La *Bundesagentur für Arbeit*, qui est compétente pour le versement des allocations d'assurance chômage ainsi que des allocations familiales, emploie plus de 101 000 équivalents temps plein (ETP) en 2022, auxquelles il faut ajouter un nombre estimatif de 26 000 agents des intercommunalités, employés soit dans les *Jobcenters* co-gérés, soit dans les centres autonomes. Avec un taux de chômage qui a fortement décru ces dernières années, le SPE allemand, dont les effectifs sont restés relativement stables, apparaît bien doté en effectifs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET ORGANISATION DU SPE : L'AMÉLIORATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI ALLEMAND DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 2000 A COÏNCIDÉ AVEC DES RÉFORMES IMPORTANTES DU DROIT DU TRAVAIL ET UNE RÉORGANISATION DU SPE	1
1.1. Contexte socio-économique : les réformes Hartz du marché du travail et la montée en puissance du modèle exportateur allemand dans une Europe réunifiée ont contribué à la baisse du chômage et à l'augmentation du taux d'emploi.....	1
1.1.1. <i>Au début des années 2000, l'Allemagne connaissait un taux de chômage de 11,5 %, après une décennie d'augmentation continue</i>	1
1.1.2. <i>Le choc de la réunification a pu être progressivement absorbé par une politique d'offre et d'exportation</i>	2
1.1.3. <i>En parallèle, les réformes Hartz ont modifié le cadre juridique du marché du travail</i>	3
1.1.4. <i>Depuis une quinzaine d'années, le taux de chômage a fortement baissé, en particulier au sein des populations vulnérables</i>	5
1.1.5. <i>Le taux d'emploi a augmenté de dix points entre 2005 et 2021, passant de 65 % à 75 %</i>	10
1.1.6. <i>En Allemagne, le système d'allocations distingue les publics actifs (SGB II et III) des inactifs (SGB IX et XII), et il existe deux réseaux d'accompagnement vers l'emploi selon que les personnes sont assurées contre le chômage (SGB III) ou relèvent du minimum social (SGB II)</i>	13
1.2. Organisation du service public de l'emploi (SPE) : le service public de l'emploi allemand repose sur la <i>Bundesagentur für Arbeit</i> , qui dispose de larges prérogatives depuis les réformes Hartz, et les municipalités (Kreise).....	16
1.2.1. <i>La Bundesagentur für Arbeit (BA) est une agence fédérale, principal opérateur du service public de l'emploi (SPE), gouvernée de manière tripartite</i>	16
1.2.2. <i>Les intercommunalités gèrent seules ou co-gèrent les Jobcenters, l'échelon de proximité pour les demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas d'allocations chômage.....</i>	26
1.2.3. <i>D'autres acteurs privés et publics jouent un rôle dans le SPE, notamment sur les volets de formation et d'insertion.....</i>	29
2. ÉTAT DES LIEUX SUR LES CINQ THÈMES PRIORITAIRES DE LA MISSION	32
2.1. Coordination opérationnelle des différents acteurs du SPE : la bonne coordination du SPE allemand repose sur la place centrale de la <i>Bundesagentur für Arbeit</i> et son SI unique, ainsi que sur une réelle redevabilité des collectivités territoriales.....	32
2.1.1. <i>La Bundesagentur für Arbeit est déconcentrée, mais dispose d'un système efficace de pilotage par les résultats</i>	32
2.1.2. <i>Grâce à l'importance de ses ressources humaines et à son système d'information, la Bundesagentur dirige de facto 81 % des lieux accueillant du public.....</i>	33
2.1.3. <i>La loi prévoit une véritable redevabilité des intercommunalités qui gèrent de façon autonome 104 Jobcenters</i>	35

2.1.4.	<i>Au niveau local, des doublons existent, notamment dans le domaine de la formation.....</i>	40
2.2.	Diagnostic des demandeurs d'emploi: le diagnostic de tous les demandeurs d'emploi (SGB II et SGB III) repose sur un processus en quatre étapes conduit lors d'entretiens en présentiel.....	41
2.2.1.	<i>Le diagnostic initial repose sur une procédure en quatre phases et la signature d'un contrat avec le demandeur d'emploi, qui dispose d'un guichet unique correspondant à sa situation.....</i>	41
2.2.2.	<i>La stratégie d'évitement du chômage permet d'avoir recours à ce diagnostic avant même l'entrée en chômage.....</i>	43
2.2.3.	<i>Les services médicaux et psychologiques internes aux agences et aux Jobcenters complètent le diagnostic pour déterminer l'aptitude au travail des demandeurs d'emploi, notamment des SGB II, complétant les diagnostics.....</i>	45
2.3.	Accompagnement des demandeurs d'emplois : une préférence pour le placement immédiat dans un emploi, mise en place de façon relativement autonome par les agences et les Jobcenters, et une montée en puissance de la formation professionnelle.....	46
2.3.1.	<i>Via son service de placement, mais aussi de financement de la formation et de l'apprentissage, la BA vise d'abord à un retour rapide vers l'emploi des DE.....</i>	46
2.3.2.	<i>Les décisions liées à l'accompagnement sont fortement décentralisées au niveau du conseiller.....</i>	49
2.3.3.	<i>Un accompagnement spécifique existe pour les populations jeunes, faisant face à des freins périphériques et/ou particulièrement loin de l'emploi....</i>	50
2.4.	Contrôle de la recherche d'emploi : le système actuel, en cours de réforme, repose sur une large palette de sanctions, mais la sanction principale reste le passage au bout d'un an de l'assurance chômage à un mimum social, l'Arbeitslosgeld.....	56
2.4.1.	<i>Le droit prévoit depuis les réformes « Hartz » des sanctions, décorréées de la conjoncture et à la main du conseiller, à l'encontre des bénéficiaires du minimum social (SGB II) et dans une moindre mesure de l'assurance chômage (SGB III).....</i>	56
2.4.2.	<i>Un desserrement des sanctions, tant de jure que de facto, s'observe depuis 2019 pour le public SGB II.....</i>	58
2.4.3.	<i>Le projet de Bürgergeld constitue un changement de paradigme, qui sera entériné à partir de l'entrée en vigueur du dispositif au 1er janvier 2023.</i>	59
2.4.4.	<i>Un contrat d'engagement recense l'ensemble des droits et devoirs de l'ensemble des demandeurs d'emploi, SGB II et SGB III, et vise à prévenir des sanctions.....</i>	60
2.4.5.	<i>L'impact sur le retour à l'emploi des sanctions est positif à court-terme et discuté à long-terme.....</i>	63
2.5.	Services aux entreprises : le service aux employeurs a vocation à dépasser ses fonctions premières d'appariement et d'information sur le marché, pour conseiller notamment les entreprises sur la formation et le bien-être au travail.....	63
2.5.1.	<i>Des services employeurs spécialisés existent dans chaque agence et remplissent d'abord une fonction d'appariement et d'information.....</i>	63
2.5.2.	<i>La BA affiche la volonté de structurer une offre de conseil au développement des compétences et du bien-être dans l'entreprise.....</i>	64
2.5.3.	<i>Un degré de collaboration fort avec les grandes entreprises existe au niveau fédéral et régional.....</i>	64

1. Contexte socio-économique et organisation du SPE : l'amélioration du marché de l'emploi allemand depuis le milieu des années 2000 a coïncidé avec des réformes importantes du droit du travail et une réorganisation du SPE

1.1. Contexte socio-économique : les réformes Hartz du marché du travail et la montée en puissance du modèle exportateur allemand dans une Europe réunifiée ont contribué à la baisse du chômage et à l'augmentation du taux d'emploi

1.1.1. Au début des années 2000, l'Allemagne connaissait un taux de chômage de 11,5 %, après une décennie d'augmentation continue

En 1990, lors de la réunification, le taux de chômage de l'Allemagne de l'Ouest était de 6,5 % et avait doublé depuis le début des années 1980¹. Ce chômage croissant² était le résultat d'une demande insuffisante, grevée par les politiques budgétaires restrictives des années 1980, d'un coût du travail trop élevé dans certains secteurs, d'un effet d'hystérèse nourri par une hausse du chômage de long-terme dans les années 1980 et d'un appariement déficient (550 000 emplois vacants en 1988).

La transition de l'ex-République démocratique allemande (RDA) vers l'économie de marché, ainsi que la faiblesse des gains de productivité à l'ouest ont conduit à une hausse générale du chômage en Allemagne, atteignant 11,5 % en 2005. L'incorporation de la population active est-allemande, moins adaptée à l'économie ouverte, a immédiatement fait augmenter le taux de chômage de 6,5 à 9 % au sens de la *Bundesagentur für Arbeit (BA)*³ entre 1990 et 1993. La décennie 1990 a, par ailleurs, correspondu en ex-Allemagne de l'Est à des privatisations d'actifs – par la *Treuhandanstalt*^{4,5} – se traduisant souvent par des fermetures de sites industriels faute d'investissements de modernisation assez rapides⁶. En parallèle, la faiblesse des gains de productivité ainsi que des rigidités du marché du travail caractérisaient l'ancienne Allemagne de l'Ouest⁷, et ont contribué à maintenir un taux de chômage élevé. Le taux de chômage au sens de la BA a donc encore augmenté de 9 % à 11,5 % entre 1990 et 2004 (cf. graphique 1).

¹ KH. Paqué, « *Unemployment in West Germany: A survey of explanations and policy options* », Kiel Institute of World Economics, 1990 - <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/47240/1/25609974X.pdf>.

² *Ibidem*.

³ Personnes de quinze ans et plus n'ayant pas atteint l'âge légal de retraite, travaillant moins de quinze heures durant la semaine de référence, cherchant un emploi assujéti aux contributions à la sécurité sociale et impliquant au moins 15 heures de travail par semaine, enregistré dans une agence ou un *Jobcenter*, aptes au travail et résidant en Allemagne.

⁴ L'organisme ouest-allemand chargé de la privatisation des biens de l'ex-République démocratique allemande (RDA) après la réunification du pays.

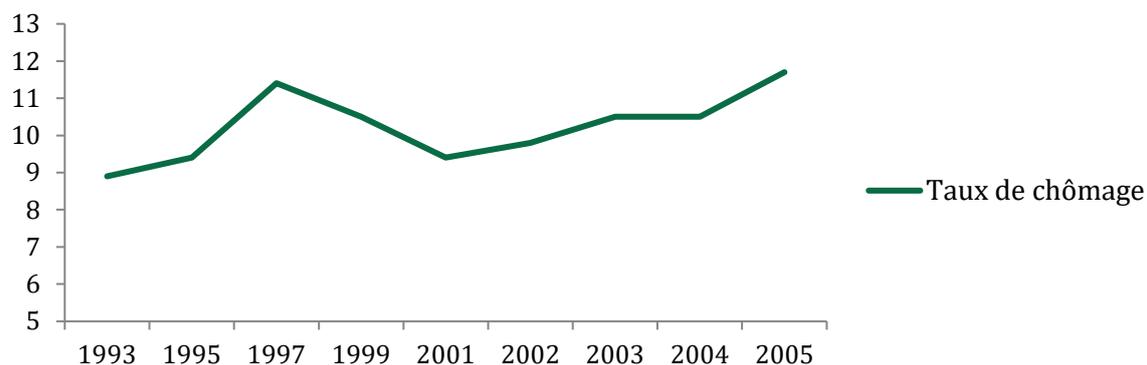
⁵ B. Zielinski, « L'unification économique de l'Allemagne en 1990 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2011 - https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=VING_110_0097&download=1.

⁶ Les nouveaux *Länder* sont les *Länder* de l'ex-RDA.

⁷ KH. Paqué, *op. cit.*

Annexe II

Graphique 1 : Taux de chômage en Allemagne réunifiée au sens de la *Bundesagentur für Arbeit (BA)*, en % de la population active, de 1993 à 2005⁸



Source : BA ; Mission.

1.1.2. Le choc de la réunification a pu être progressivement absorbé par une politique d'offre et d'exportation

L'économie allemande se caractérise depuis 1948 par le choix politique de « l'économie sociale de marché », fondée sur la forte décentralisation, au niveau de l'entreprise, des négociations sur les salaires et les conditions de travail et un faible recours à des discussions tripartites Etat-partenaires sociaux. La République fédérale allemande a ainsi mis en place, après la Deuxième Guerre mondiale, à l'initiative du chancelier Ludwig Erhard (chrétien démocrate), un droit social renvoyant aux branches et aux entreprises la fixation du salaire minimum, du temps de travail et des conditions de travail, ce qui a permis une adaptabilité aux variations de la conjoncture utile au pays réunifié à partir des années 1990 et dans les années 2000⁹. Un principe de co-décision (*Mitbestimmung*) avec les représentants des salariés existe également dans les entreprises.

Le choc de la réunification a abouti à un consensus politique national pour une modération salariale, qui a *in fine* permis d'améliorer la compétitivité-prix des entreprises allemandes. Pour intégrer davantage la population active anciennement est-allemande, les coûts unitaires salariaux ont diminué de 4 % entre 1996 et 2006 en euros réels alors qu'ils augmentaient en France de plus de 9 % sur la même période.¹⁰

L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), remplaçant l'Allemagne au cœur de l'Europe, ainsi que l'ouverture de la Chine au commerce international ont permis de construire le modèle exportateur allemand à partir du milieu des années 2000. La proximité des PECO a permis l'intégration des chaînes de valeur dont a largement profité l'Allemagne, tandis que l'intensification des échanges avec la Chine a fait croître le solde commercial allemand en offrant des débouchés à ses entreprises, cependant que la demande intérieure – du fait du faible dynamisme des salaires – stagnait¹¹.

⁸ Personnes de quinze ans et plus n'ayant pas atteint l'âge légal de retraite, travaillant moins de quinze heures durant la semaine de référence, cherchant un emploi assujéti aux contributions à la sécurité sociale et impliquant au moins 15 heures de travail par semaine, enregistré dans une agence ou un *Jobcenter*, aptes au travail et résidant en Allemagne.

⁹ Fondation Robert Schuman : « *The German Economic Model : a strategy for Europe ?* », 2012 - <https://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-237-en.pdf>.

¹⁰ *Country Report* de 2019 de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), p. 101 - <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/10f0135f-fr.pdf?expires=1671445950&id=id&accname=ocid35103460&checksum=4570D02E65BDBC387706B8B319180C36>.

¹¹ *Country Brief* du fonds monétaire international (FMI) de 2018 au sujet de l'Allemagne, p. 18 - <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/ESR/2018/ContryAssessments.ashx>.

1.1.3. En parallèle, les réformes Hartz ont modifié le cadre juridique du marché du travail

1.1.3.1. La prise en charge du chômage était peu incitative avant les réformes Hartz

Le système d'assurance chômage allemand, au début des années 2000, se caractérisait par des taux de remplacement du dernier salaire élevés et par des durées d'indemnisation pouvant être illimitées¹², ce qui réduisait les incitations pour les chômeurs à reprendre un travail. L'institut pour le futur du travail (IZA)¹³ estimait ainsi qu'en Allemagne, en 2001, la perte de pouvoir d'achat pour une famille de trois enfants en cas d'entrée en chômage des deux parents étaient à long terme de 11 % à 15 % seulement. De même¹⁴, les programmes d'activation avaient une durée élevée relativement à d'autres pays comparables et rendaient les demandeurs d'emploi *de facto* indisponibles pendant de longues périodes.

En réponse à ces inefficiences et au taux élevé de chômage, le gouvernement fédéral du chancelier Schröder (social-démocrate) a lancé en 2002 un processus de réorganisation du régime d'assurance chômage – dans un premier temps –, dont l'organisation a été confiée à une commission présidée par l'ancien directeur des ressources humaines de Volkswagen, M. Peter Hartz (cf. encadré 1). La commission Hartz était invitée dans la lettre de mission l'instituant à réfléchir à un système d'assurance plus conditionnel, plus tourné vers le retour à l'emploi *via*, notamment, un contrôle plus strict de la performance de la *Bundesagentur*.

Encadré 1 : La commission Hartz

Au printemps 2002, le gouvernement fédéral allemand lança la commission *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* (commission pour la modernisation des prestations de services sur le marché du travail), présidée par Peter Hartz, ancien directeur des ressources humaines de Volkswagen.

La commission était composée de quinze experts ;

- deux universitaires ;
- un représentant d'un syndicat patronal ;
- une dizaine de représentants d'entreprises de *consulting* et de sociétés privées ;
- des représentants du Gouvernement fédéral.

Les partenaires sociaux n'étaient ainsi pas inclus dans le processus.

La commission rendit son rapport à l'automne 2002, avec les principales recommandations suivantes :

- réorganisation de la *Bundesagentur* : management par la performance des agences et des budgets, simplification de l'offre ;
- création de *Jobcenter* traitant d'un public éligible à un minimum social sous conditions ;
- renforcement des sanctions ;
- création d'un cadre juridique pour les *mini-jobs* et l'autoentrepreneuriat.

La quasi totalité des propositions fut reprise dans des lois communément appelées « lois Hartz », dont la première fut votée en janvier 2003.

Source : Centre for Policy studies ; Mission.

¹² Un chômeur ayant cotisé suffisamment pouvait bénéficier de 67 % de son ancien salaire de référence durant 32 mois, puis jusqu'à 57 % indéfiniment. Le minimum social non contributif correspondait à 70 % du salaire minimum du secteur dans lequel le bénéficiaire s'estimait demandeur d'emploi.

¹³ L. Jacobi et J. Kluve, « Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany », IZA, Avril 2006 - <https://docs.iza.org/dp2100.pdf>.

¹⁴ *Ibidem*.

1.1.3.2. Quatre lois ont repris la plupart des préconisations de la commission Hartz

Les travaux de la commission Hartz ont conduit à faire voter quatre lois reprenant ses recommandations sur le service public de l'emploi, parallèlement à d'autres réformes du marché du travail centrées sur le marché du travail (cf. encadré 2).

La loi « Hartz I » (janvier 2003) a affermi les devoirs des demandeurs d'emploi : en particulier, la charge de la preuve incombe dorénavant au demandeur d'emploi en cas de refus d'une offre d'emploi. La loi a aussi étendu les possibilités de travail temporaire.

La loi « Hartz II » (avril 2003) a créé une nouvelle aide facilitant la création d'entreprise par les chômeurs et élargi la gamme des emplois dits « marginaux » (*mini-job*¹⁵ et *midi-jobs*¹⁶).

La loi « Hartz III » (janvier 2004) a établi une réforme du service public de l'emploi, dorénavant nommé *Bundesagentur für Arbeit* (BA), via une refonte des structures de pilotage au niveau fédéral, une plus forte autonomie locale et une réorganisation des agences. Elle a également réduit la période d'affiliation minimale requise pour bénéficier de l'indemnisation chômage, passée de 12 mois dans les 3 ans précédant l'inscription à 12 mois dans les 2 ans.

La loi « Hartz IV » (janvier 2005) a fondu deux dispositifs proches : l'assistance chômage (*Arbeitslosenhilfe*), allocation réservée aux chômeurs en fin de droits et proportionnelle à leur salaire de référence et l'aide sociale garantissant un revenu minimum, créant le *Arbeitslosengeld II* et l'a conditionnée à la signature d'un contrat d'insertion avec la BA ou le service communal. Cette loi a également « créé un nouveau dispositif d'insertion dans le secteur non marchand (ein-euro-Jobs) : le bénéficiaire continue de percevoir son allocation en plus d'une « compensation » d'au moins un euro de l'heure pour un travail d'utilité publique »¹⁷.

Le texte a également créé un *minimum* social pour les personnes n'étant pas aptes au travail, régi par le douzième livre du code social.

Encadré 2 : Principales lois réformant le marché du travail dans les années 2000

Plusieurs textes législatifs et réglementaires ont été pris en parallèle des lois issues des recommandations Hartz, refaçonant le marché du travail :

- en janvier 2002, réforme Job-AQTIV autorisant un profilage qualitatif plus poussé des demandeurs d'emplois en agence ;
- en février 2006, réduction de la durée d'indemnisation du chômage de 26 à 12 mois, et de 32 à 18 mois pour les plus de 55 ans ;
- en janvier 2007, hausse de trois points de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en contrepartie d'une baisse des cotisations ;
- entre 2006-2010, fin progressive des mécanismes de pré-retraites.

Source : Trésor-Eco n° 110 ; Mission.

¹⁵ Emplois soumis à des cotisations salariales nulles et des cotisations patronales réduites. La rémunération ne peut excéder 400 €. La cotisation retraite est optionnelle, l'assurance -maladie.

¹⁶ Emploi soumis à des cotisations patronales inférieures. La rémunération ne peut excéder 800 €.

¹⁷ Trésor-Eco 2013.

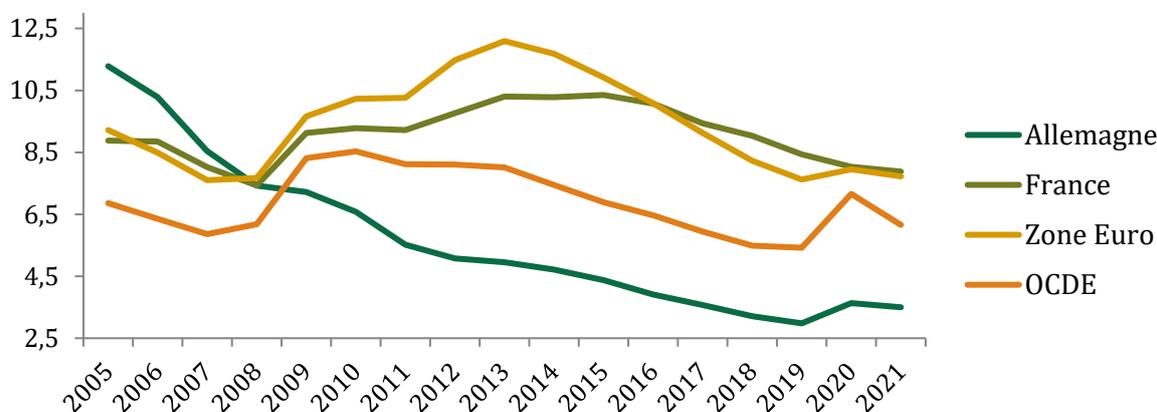
1.1.4. Depuis une quinzaine d'années, le taux de chômage a fortement baissé, en particulier au sein des populations vulnérables

1.1.4.1. Le taux de chômage a été divisé par plus de trois depuis 2005

Depuis 2005, point haut du chômage dans l'histoire du pays réuni et coïncidant avec l'adoption des lois dites « Hartz », le taux de chômage en pourcentage de la population active a été divisé par 3,5 au sens du bureau international du travail (BIT, cf. encadré 3)¹⁸ alors qu'il restait stable dans l'UE et dans les pays de l'OCDE.

Les personnes en âge de travailler, n'ayant pas travaillé une seule heure durant la semaine de référence, disponibles sur le marché du travail et qui ont accompli des démarches spécifiques pour trouver du travail représentaient fin 2021 3,6 % de la population active, contre 11,3 % en 2005 (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Taux de chômage au sens du BIT en proportion de la population active allemande (2005-2021), comparé à ceux de la France, la Zone Euro et de l'OCDE



Source : Données OCDE.

La baisse du chômage est particulièrement observable sur la décennie 2005-2015, y compris durant les années suivant la récession de 2009¹⁹. Elle s'explique par :

- ◆ la forte modération salariale entre 2005 et 2012 : - 2 % d'augmentation des salaires réels en sept ans seulement contre + 4% en France²⁰ ;
- ◆ l'inclusion des salariés les moins productifs *via* des emplois à temps partiels (*mini-jobs*). Ainsi, si la population active a crû de près de trois millions de personnes entre 2005 et 2020 (+7%), le nombre d'heures travaillées par personne a baissé continuellement de 1 550 h/tête au début des années 1990 à 1 400 h/tête (-10%) au début des années 2010, faisant en sorte que le nombre d'heures travaillées a légèrement baissé ;
- ◆ le soutien public au chômage partiel lors de la crise financière (1,5 millions de travailleurs au chômage partiel en 2009, ou *Kurzarbeit*, soit 3 % de la population active), ainsi que les bonnes perspectives économiques, ont ainsi permis une « rétention de main

¹⁸ Personnes en âge de travailler, sans travail, disponibles sur le marché du travail et qui ont accompli des démarches spécifiques pour trouver du travail.

¹⁹ Voir notamment Koch et Massel, « Le chômage partiel en Allemagne : le « remède miracle » dans la crise ? », *Allemagne d'Aujourd'hui*, n° 210, 2014, page 67 à 85.

²⁰ Evolution des salaires en France en euros constants, INSEE - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381334#tableau-figure1>.

Annexe II

d'œuvre » durant la crise²¹ et d'éviter tout effet d'hystérèse postérieur à la crise économique ;

- ◆ un meilleur fonctionnement du marché du travail, matérialisé par la baisse du nombre d'emplois vacants et une baisse du chômage (déplacement de la courbe de Beveridge vers la gauche).

1.1.4.2. Le taux de chômage est aujourd'hui de 5,6 % en Allemagne au sens de la Bundesagentur für Arbeit et de 3 % au sens du BIT

Selon la *Bundesagentur für Arbeit* (BA), le taux de chômage en octobre 2022 s'établit autour de 5,3 %²² de la population active en Allemagne, soit une augmentation de +0,4 point sur le trimestre, tandis qu'il est légèrement supérieur à 3 % au sens du BIT. Cela correspond, suivant la définition de la *Bundesagentur für Arbeit*, à un nombre total de demandeurs d'emplois égal à 2 547 344, en août 2022 en Allemagne.

Encadré 3 : Définition du taux de chômage du BIT et de la *Bundesagentur für Arbeit*

Pour évaluer l'évolution du chômage en Allemagne, deux définitions principales peuvent être convoquées :

- au sens du bureau international du travail (BIT) : durant la semaine de référence, personnes en âge de travailler (plus de 15 ans), sans travail, disponibles sur le marché du travail et qui ont accompli des démarches spécifiques pour trouver du travail ;
- au sens de la *Bundesagentur für Arbeit* (BA), personnes de quinze ans et plus n'ayant pas atteint l'âge légal de la retraite, travaillant moins de quinze heures durant la semaine de référence, cherchant un emploi assujéti aux contributions à la sécurité sociale et impliquant au moins 15 heures de travail par semaine, enregistré dans une agence ou un *Jobcenter*, aptes au travail et résidant en Allemagne.

Source : Site de la BA ; Site du BIT.

Parmi les chômeurs, on décomptait en moyenne en 2021²³ :

- ◆ près de 66 % (1,7 million sur 2,6 millions en moyenne annuelle) ne bénéficiant pas des assurances contributives mais du *minimum social* (*Arbeitslosengeld 2*), population appelée « SGB II », du nom du deuxième livre du code social régissant les droits et obligations de cette catégorie ;
- ◆ une majorité d'hommes, les femmes représentent à ce jour 44,3% des chômeurs en Allemagne et les hommes 55,7% ;
- ◆ un tiers de plus de 50 ans (33,4 %) ;
- ◆ près d'un tiers d'étrangers (30,3 %) ;
- ◆ le taux de chômage est supérieur de 40 % dans les Länder de l'Est à celui des Länder de l'Ouest.

²¹ J-M Dausin-Benichou et M. Sala, « Pourquoi le chômage a-t-il continué de baisser en Allemagne après 2007 ? », étude INSEE, mars 2013 - https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1407994/mars2013_d1pdf.pdf.

²² Le chiffre dépend de l'ajustement saisonnier ou non.

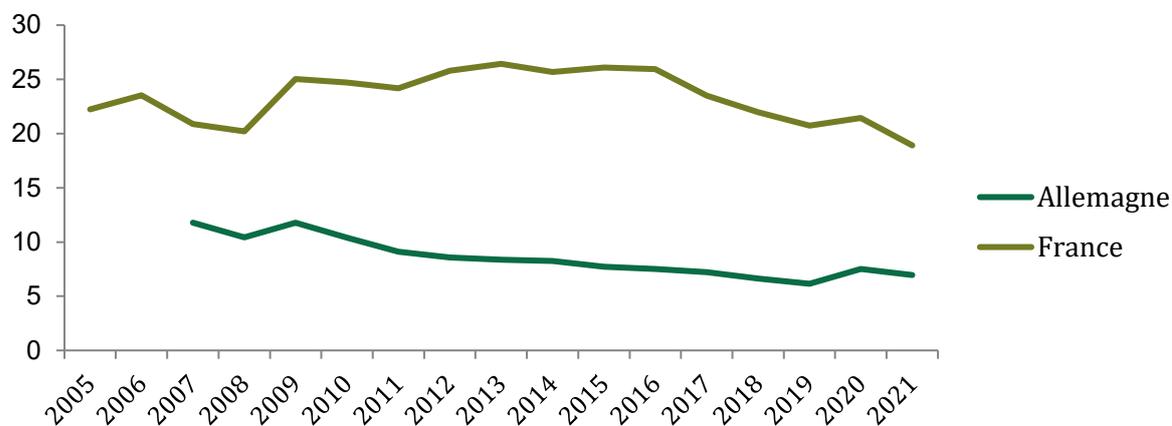
²³ Rapport statistique 2021 de la *Bundesagentur für Arbeit* - https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Service/English-Site/Generische-Publikationen/German-labour-market-2021.pdf?_blob=publicationFile&v=1.

1.1.4.3. Le taux de chômage des catégories vulnérables (jeunes, personnes peu qualifiées) est en baisse continue depuis la mise en place des réformes « Hartz »

Le chômage des jeunes est aujourd'hui de 8 % en Allemagne, contre 19 % en France. Le taux de chômage chez les 15-24 ans considérés comme actifs est passé de 12 % en 2007 à 8 % en 2021 en Allemagne, contre 22 % en 2005 et 19 % en 2021 en France (cf. graphique 3).

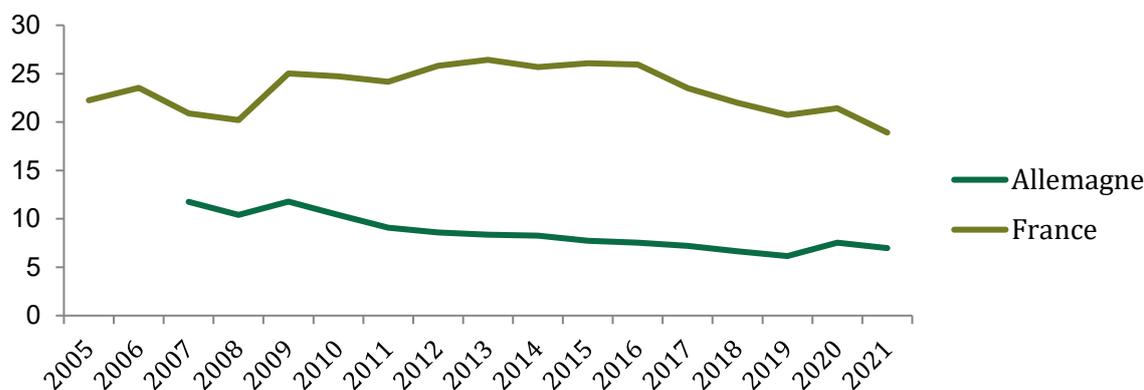
En Allemagne, cette baisse est concomitante de la baisse de la part des 15-29 ans n'étant ni en emploi, ni en formation, ni en études (NEETs, cf. encadré 4). Cette part est plus élevée et stable en France (autour de 15 % s'agissant des 15-29 ans sur la période 2005-2021), mais a diminué d'un tiers dans le cas allemand (passage de 15 % à 10 % sur la période, cf. graphique 4).

Graphique 3 : Évolution du taux de chômage au sens du BIT chez les 15-24 ans actifs entre 2005 et 2021, en pourcentage de la population active en France et en Allemagne



Source : Données OCDE.

Graphique 4 : Part des 15-29 ans étant ni en emploi, ni en études, ni en formation



Source : Données OCDE.

Encadré 4 : Définition du taux chômage des jeunes et des NEETS utilisés

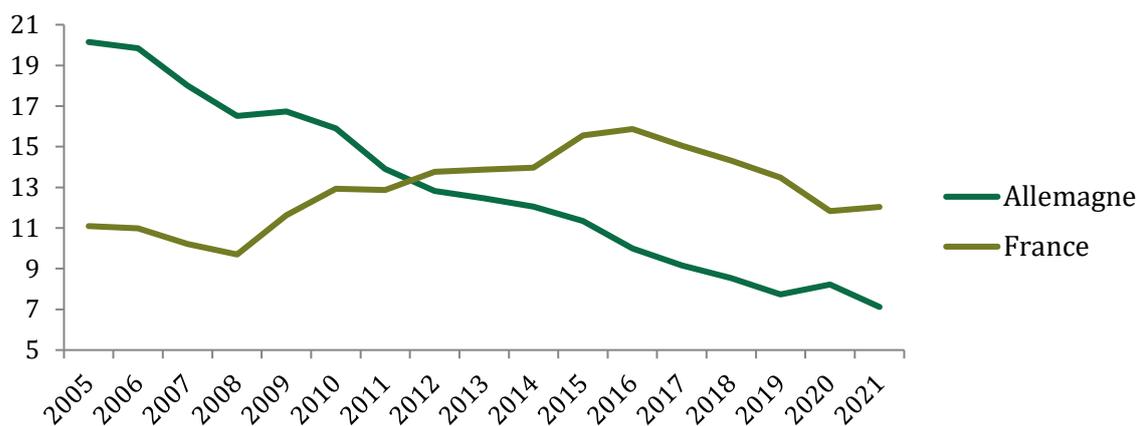
Le taux de chômage des jeunes utilisé par la mission correspond à la part des jeunes âgés de 15 à 24 ans sans travail, disponibles sur le marché du travail et qui ont accompli des démarches spécifiques pour trouver du travail durant la semaine de référence, conformément à la définition du chômage du bureau international du travail (BIT).

Un part des 15-29 ans étant « NEET » (*Neither in Employment nor in Education or Training*) correspond à la fraction de cette tranche d'âge n'étant ni en études supérieures, ni en formation professionnelle ni en emploi, sans préjudice des actions entreprises pour trouver un emploi.

Source : BIT ; INSEE.

Le taux de chômage des personnes peu qualifiées a été divisé par trois en Allemagne entre 2005 et 2021. En effet, le taux de chômage de ceux ayant une formation inférieure à un diplôme du secondaire est passé de 20 % à 7 % entre 2005 et 2021 en Allemagne, alors qu'il est passé de 12 % à 13 % en France sur la même période (cf. graphique 5). Ceci s'explique d'abord en raison des départs à la retraite de populations peu qualifiées et peu employables, notamment dans les *Länder* de l'Est. En Allemagne de l'Ouest, 27 % de la population entre 25 et 64 ans en 1985 n'avait pas de diplôme du secondaire (*Gymnasium, Realschule ou Gesamtschule*), contre 12 % en 2016. Cette population représente toutefois toujours la majorité des effectifs de chômeurs à la fin 2021 en Allemagne (cf. tableau 1).

Graphique 5 : Évolution du taux de chômage au sens du BIT chez les personnes sans diplôme du secondaire entre 2005 et 2021 en France et en Allemagne (% de la population active)



Source : Données OCDE.

Tableau 1 : Volume et part des chômeurs selon le niveau de diplôme en 2021

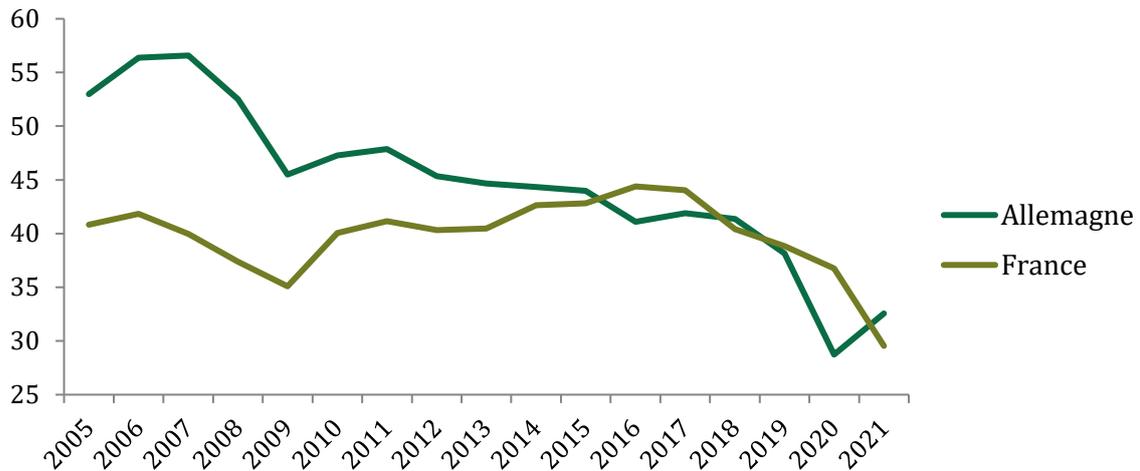
Niveau de qualification	Volume de chômeurs	Part en % du chômage total
Sans formation professionnelle achevée	1 414 040	55,5
Avec formation scolaire ou en entreprise	869 030	34,1
Avec formation académique	227 490	8,9
Aucune indication du niveau de formation	36 780	1,4
Total	2 547 340	100,0

Source : Statistisches Bundesamt.

Enfin, la part de chômeurs de longue durée (supérieure à un an) est passée en Allemagne de plus de 50 % à un tiers entre 2005 et 2021, la France observant une baisse plus faible (passage de 40 % à un tiers) sur la même période (cf. graphique 6, soit 800 000 personnes environ). Toutefois, comme détaillé au 1.1.6.2, près des 60 % des demandeurs d'emplois en Allemagne sont bénéficiaires du minimum social accessible à expiration de l'allocation chômage (un an en cas de deux ans de cotisation préalable, dix-huit mois pour les plus des 55 ans²⁴), ou en cas d'insuffisance de durée de cotisations pour cet allocation chômage (un an). Cela signifie qu'il existe en moyenne une population d'un million de personnes au chômage au sens de la *Bundesagentur*, bénéficiaire de l'assurance sociale mais n'ayant jamais perçu d'allocations chômage auparavant.

²⁴ Informations sur les durées d'indemnisation en France, par comparaison, sur le site de Pôle Emploi - <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F14860/personnalisation/resultat?lang=&quest0=0&quest1=0&quest2=0&quest>

Graphique 6 : Évolution de la part des chômeurs de longue durée au sein de la population des demandeurs d'emplois (depuis 2005) en Allemagne et en France



Source : Données OCDE.

1.1.4.4. Les disparités régionales sont encore visibles, le taux de chômage sur le territoire de l'ancienne RDA étant encore 40 % plus élevé que dans le reste du pays

Les disparités entre les *Länder* de l'Ouest et de l'Est, sont encore très visibles²⁵ (cf. graphique 7) :

- ◆ **le taux de chômage** sur l'ancien territoire de la république démocratique allemande (RDA) est de 6,5 % en 2019 contre 4,7 % sur celui de l'ancienne république fédérale allemande (RFA), en dépit d'un coût du travail inférieur dans les *Länder* à l'Est²⁶. Toutefois, l'écart se réduit de manière significative puisqu'en 2005, le taux de chômage à l'Est était de 18,4 % et de 8,5 % à l'Ouest ;
- ◆ **le vieillissement démographique** est plus rapide dans les *Länder* de l'Est du fait d'une plus faible fécondité et de départs nombreux, notamment de jeunes travailleurs, vers l'Ouest. Les dynamiques démographiques sont différentes à l'Ouest, qui a, en outre, accueilli davantage de travailleurs étrangers à partir de 2015²⁷.

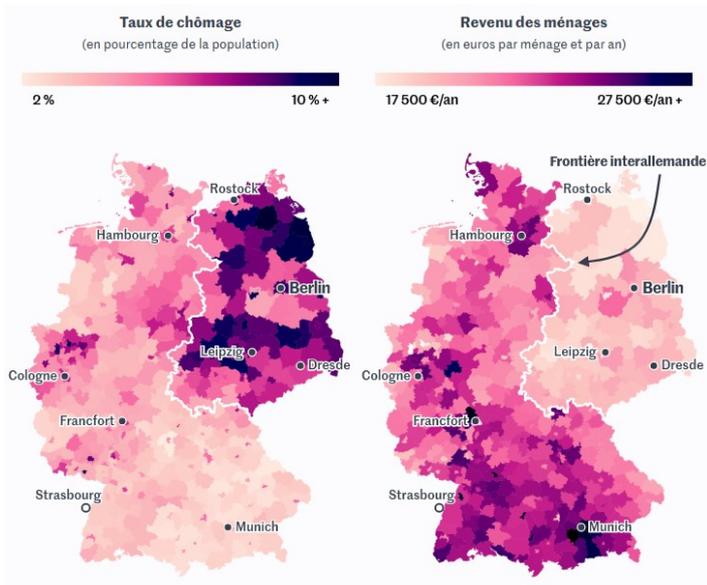
²⁵ Heize et Porzio, « Why East Germans are not taking advantage of the large wage gap between East and West Germany », *CEPR*, 2020.

²⁶ Selon la BA, le revenu disponible brut par habitant en euros est de 13 % inférieur sur le territoire de l'ancienne RDA.

²⁷ Heize et Porzio, *op.cit.*

Annexe II

Graphique 7 : Carte du taux de chômage en 2018 en Allemagne (à gauche, en % de la population) et carte des revenus des ménages (à droite, en euros par ménage et par an)

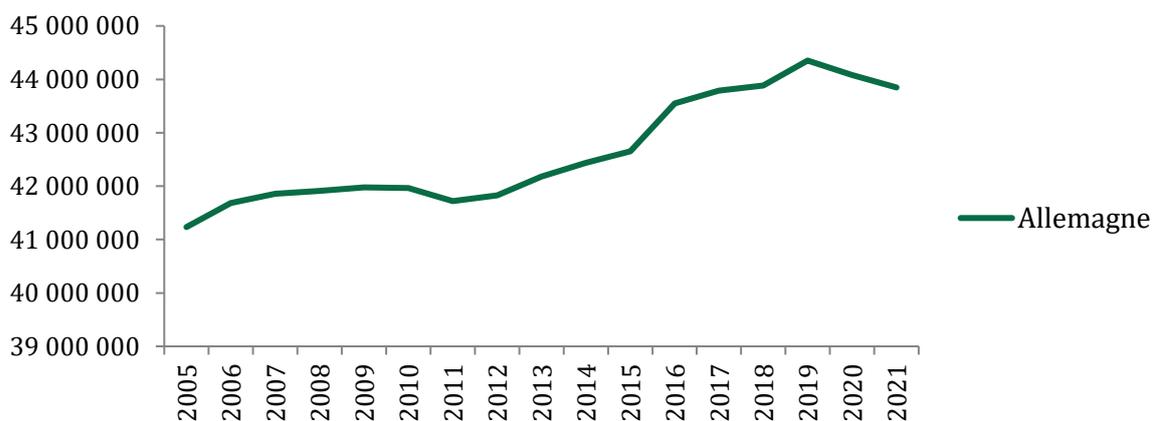


Source : Destatis.de ; Zensus.de.

1.1.5. Le taux d'emploi a augmenté de dix points entre 2005 et 2021, passant de 65 % à 75 %

La population active allemande a augmenté de 8 % entre 2005 (période du début d'application des lois dites « Hartz ») et 2019, année au cours de laquelle un plateau a été atteint (cf. graphique 8). Elle est ainsi passée de 41 millions à 44,5 millions de personnes. La fin du dispositif de pré-retraites²⁸ et le recul de l'âge légal de départ à la retraite (67 ans pour les générations nées après 1964 depuis la loi de 2007) sont les deux principales explications de cette hausse²⁹. Le taux d'emploi est désormais supérieur d'une dizaine de points à la France et aux autres pays de l'Union Européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), comme visible sur le graphique 9.

Graphique 8 : Évolution de la population active en Allemagne (2005-2021)

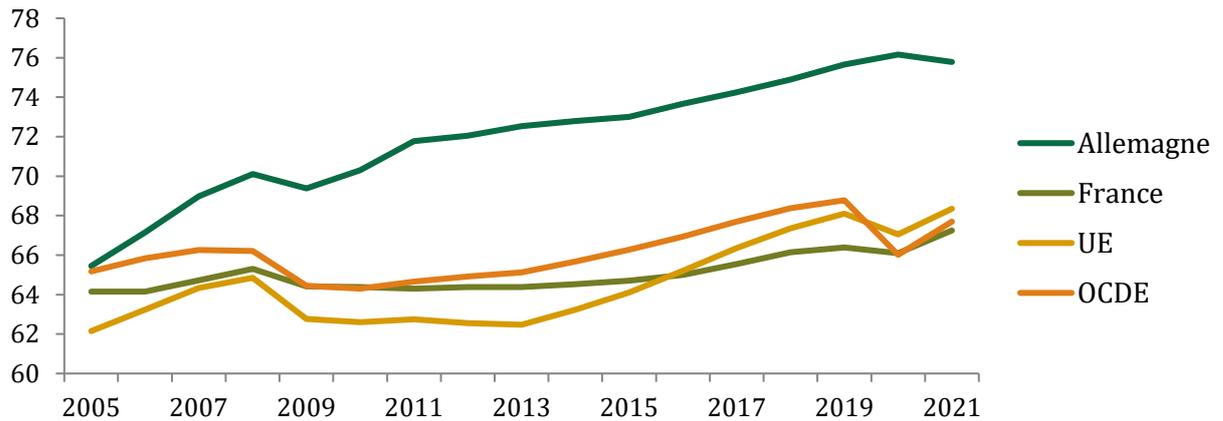


Source : Données banque mondiale.

²⁸ Ce dispositif permettait, jusqu'aux lois « Hartz », de bénéficier d'une allocation spécifique à partir de 59 ans pour les salariés.

²⁹ M. Tambarin, « Les retraites en Allemagne : une réforme exemplaire ? », *Revue française des affaires sociales*, 2015 - <https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2015-4-page-61.htm>

Graphique 9 : Comparaison de l'évolution du taux d'emploi entre 2005 et 2021 en Allemagne, France, dans l'UE et les pays de l'OCDE



Source : Données OCDE.

Toutefois, la proportion de personnes en emploi considérées comme pauvres (avec un revenu inférieur à 60 % du revenu médian) a augmenté de 7 à 9 % entre 2010 et 2021, soit une augmentation de plus de 20 %. Les employés en contrats temporaires (14 %) et les travailleurs à temps partiel (12 %) sont davantage touchés que les employés à temps plein (6 %). Cette hausse contenue de la pauvreté chez les travailleurs masque le fait qu'une fraction importante des bénéficiaires de l'ALG 2 (le minimum social) travaille à temps partiel, et dispose dès lors d'un complément de revenus par ce minimum. Cette catégorie concerne environ un million de personnes³⁰.

La hausse de l'emploi se reflète dans la hausse du nombre d'emplois dans la plupart des secteurs d'activité (cf. tableau 2), **selon des rythmes différents entre secteurs.** Par exemple, le nombre d'emplois dans les activités scientifiques, éducatives, de santé ou de transport/logistique ont augmenté de près de 20 % depuis 2010, soit deux fois plus vite que le volume total d'emplois (+ 9 %, cf. tableau 2), tandis qu'ont décliné les emplois dans l'immobilier, l'énergie et l'agriculture, et ont peu augmenté ceux de la production manufacturière, l'administration et le tourisme. L'adaptation du marché du travail (et donc du service public de l'emploi) à ces bouleversements a justifié la loi de 2019 sur les qualifications professionnelles, qui visent à inciter davantage les actifs de secteurs dont la part dans la valeur ajoutée décline à se réorienter (cf. 2.3.1.2).

Tableau 2 : Évolution de l'emploi par secteur d'activité depuis 2010

Secteur d'activité	Volume d'emplois (en milliers) en 2021	Evolution par rapport à 2010 (en %)
Agriculture	510,5	-20,0
Mines et extraction	68,2	-29,5
Production manufacturière	8 012,7	4,1
Electricité et énergie	327,3	-9,6
Eau et déchets	257,0	15,7
Construction	2 859,6	11,0
Total secteurs primaire et secondaire	11 524,8	5,2
Commerce de détail	5 780,4	10,5
Transport et logistique	2 141,5	16,7
Tourisme	1 586,1	7,7
Information et communication	1 369,1	10,6
Finance	1 249,2	-3,1

³⁰ Page d'accueil « statistique » de la BA et *vademecum* sur l'assurance de base ALG 2, p. 12 - https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-algii_ba015397.pdf.

Annexe II

Secteur d'activité	Volume d'emplois (en milliers) en 2021	Evolution par rapport à 2010 (en %)
Immobilier	213,6	-20,7
Activités scientifiques et techniques	2 470,1	23,0
Activités de soutien administratif	2 144,2	5,2
Administration publique et sociale, défense	2 906,6	5,9
Education	2 882,5	19,1
Santé et sanitaire	5 614,0	17,8
Culture	589,9	11,5
Autres	1 182,3	6,7
Total tertiaire	30 363,2	11,6
Total	42 398,5	9,3

Source : OCDE.

Note de lecture : la différence de volume d'emplois total avec le graphique du 1.1.5. s'explique par des modes de comptabilisation différents de l'OCDE et de la Banque mondiale.

En raison du vieillissement démographique, la Bundesagentur für Arbeit anticipe une baisse de sept millions de personnes de la population active potentielle³¹ d'ici à 2035 (soit - 6 %), sans immigration de travail (cf. encadré 5). Selon les prévisions de la Bundesagentur, **une immigration nette de 400 000 personnes par an serait ainsi nécessaire d'ici à 2035 pour maintenir le niveau de la population active.** Ceci motive une pro-activité de la direction des affaires internationales de la BA, qui cherche à nouer des partenariats par filière dans des pays étrangers³². L'augmentation de l'activité des femmes (le taux d'activité est 8 points inférieur à celui des hommes³³) est une autre piste de travail de la BA³⁴.

Encadré 5 : Projections de la Bundesagentur au sujet de la population active allemande en 2035

Au siège de la Bundesagentur für Arbeit, la mission a assisté à une présentation de l'équipe dirigeante intitulée « Tensions sur le marché du travail et immigration stratégique provenant de l'Union européenne et de pays tiers ».

Cette présentation faisait le constat d'une baisse projetée de la population active potentielle - c'est-à-dire incluant les inactifs aptes au travail - de 7 millions d'ici 2035, soit 40 millions contre 47 aujourd'hui. Cette baisse est entendue toutes choses étant égales par ailleurs. En cas d'une augmentation du taux d'emploi et une immigration annuelle de 100 000 personnes, la Bundesagentur für Arbeit estime que la population active potentielle ne diminuerait que de 3 millions à cet horizon (scénario médian). A plus long terme, l'agence estime que la population active potentielle ne resterait stable pendant les quatre prochaines décennies qu'en cas de solde migratoire net de 400 000 par an.

Pour cette raison, la Bundesagentur für Arbeit multiplie les accords de placement avec des pays tiers (Mexique, Colombie, Tunisie, Bosnie, Jordanie, Inde, Philippines, Indonésie, négociations avec le Maroc, l'Egypte, le Vietnam, le Brésil) visant à faciliter l'octroi de visas et le recrutement par les entreprises avant migrations dans certains secteurs, comme l'aide à la personne ou l'industrie.

Source : Présentation à la mission en octobre 2022.

³¹ Population active augmentée d'inactifs dont on estime qu'ils sont aptes au travail.

³² Présentation à la mission à Nuremberg, en octobre 2022.

³³ Données de la banque mondiale sur l'Allemagne -

<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SL.TLF.CACT.FM.ZS?locations=DE>.

³⁴ Visite de la mission à Nuremberg en octobre 2022.

1.1.6. En Allemagne, le système d'allocations distingue les publics actifs (SGB II et III) des inactifs (SGB IX et XII), et il existe deux réseaux d'accompagnement vers l'emploi selon que les personnes sont assurées contre le chômage (SGB III) ou relèvent du minimum social (SGB II)

1.1.6.1. Les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage relèvent du SGB III et sont pris en charge par les agences de la BA

Les demandeurs d'emploi privés d'emploi depuis moins de 12 mois sont en Allemagne bénéficiaires d'allocations-chômage contributives (l'*Arbeitslosengeld 1*), soit l'équivalent de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) en France. Les dispositions législatives applicables à leur situation figurent dans le troisième livre du code social (SGB III). Cette population est appelée « SGB III » au sein du service public de l'emploi.

Ces allocations chômage sont financées par des cotisations employeurs et salariés (1,25 % du coût chargé pour l'employeur, 1,25 % du salaire brute pour le salarié), assises sur tous les salaires bruts inférieurs à 6 700 € par mois dans les *Länder* de l'Ouest et à 6 150 € par mois dans ceux de l'Est.

Pour que l'allocation chômage puisse être versée, selon le § 38 du SGB III, les personnes doivent s'inscrire au plus tard trois mois avant la fin prévue de leur contrat de travail, ou dans les trois jours suivant la connaissance de la date de fin de ce contrat, en raison par exemple d'un licenciement.

Le montant journalier de l'ALG 1 correspond à 60 % de l'ancien salaire journalier net lorsque le bénéficiaire n'a aucun enfant à charge, 67 % dans le cas contraire (cf. tableau 3), avec un plafond de 2 625 € par mois pour les *Länder* de l'Est et de 2 805 € par mois pour ceux de l'Ouest³⁵. En 2021, 19,5 Mds€³⁶ d'indemnités chômage ont été versées à, en moyenne annuelle, environ 800 000 chômeurs, soit une indemnité moyenne mensuelle de 2 030 € brute. Ce montant global représente 0,5 % du PIB contre 1 % du PIB en France³⁷. La durée d'indemnisation ne peut dépasser douze mois (sauf pour les plus de 50 ans) et dépend de la durée d'affiliation, comme l'indique le tableau 3.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi SGB III est fait par les agences locales de la *Bundesagentur für Arbeit* (BA), sur plus de 600 sites dans toute l'Allemagne.

³⁵ Etude Unédic 2019.

³⁶ Présentation du directeur régions de la BA à la mission.

³⁷ Pour l'Allemagne, 19,5 Mds€ sur 3 500 Mds€ de produit intérieur brut de l'année 2021, d'après les données de la banque centrale européenne (BCE). -

https://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?jsessionid=C6DAD94C42B165777536D1AC322197D8?SERIES_KEY=320.MNA.Q.N.DE.W2.S1.S1.B.B1GQ.Z.Z.EUR.V.N.

Pour la France, 39,8 Md€ en 2021 selon le rapport annuel de l'Unédic, sur 2 500 Mds€ de produit intérieur brut pour l'année 2021, d'après les données de la banque centrale européenne (BCE) - <https://www.unedic.org/a-propos/comprendre-le-financement-de-l-assurance-chomage>.

Annexe II

Tableau 3 : Paramètres de calculs des allocations chômage au 1^{er} février 2023, comparés à la France

	Allemagne	France
Durée d'indemnisation maximale	12 mois (15 à 24 mois pour les plus de 50 ans)	18 mois (36 mois à partir de 57 ans)
Base de calcul	Salaire journalier net	Salaire brut
Taux de remplacement	60% ou 67 % (en cas de charges de famille)	De 57% à 75%
Prélèvements sociaux et impôts	Non	Oui
Dégressivité	Non	Oui, sous conditions de revenus

Source : Réglementations nationales ; MISSOC (Commission européenne) ; Bureau of Labor Statistics.

Tableau 4 : Durée d'affiliation et d'indemnisation pour bénéficiaire de l'assurance chômage (dans l'hypothèse de l'application d'un coefficient de modulation de 0,75 au 1er février 2023)

Durée d'affiliation en mois	Durée d'indemnisation en mois	Rappel : durée d'indemnisation correspondante en France
12	6	8
16	8	12
20	10	15
24	12	18
30 (pour les plus de 50 ans)	15	18
36 (pour les plus de 55 ans)	18	27
48 (pour les plus de 58 ans)	24	27

Source : UNEDIC, 2019.

1.1.6.2. Les personnes actives n'ayant plus droit à l'assurance chômage peuvent bénéficier d'un minimum social régi par le SGB II et sont pris en charge par des Jobcenters

Les demandeurs d'emploi privé d'emploi depuis plus de 12 mois, ou les personnes ayant cotisé moins de six mois, considérées comme aptes à travailler au moins trois heures par jour (par un service médical décrit au 2.2.3) **sont éligible au minimum social applicable à la population active (l'Arbeitslosengeld 2)**. Les dispositions législatives applicables à leur situation figurent dans le deuxième livre du code social (SGB II). Cette population est appelée « SGB II » au sein du service public de l'emploi. Toutefois, tous les titulaires de l'ALG 2 ne sont pas des demandeurs d'emploi, au sens du BIT et de la BA. En effet, des personnes en emploi – partiel notamment – peuvent nécessiter un complément de revenu afin de subvenir aux besoins de leurs « communautés de besoin » (foyer au sens effectif du terme)³⁸. Les *Jobcenters* sont autant responsables du versement et du suivi des allocations à la population en emploi nécessiteuse, ce qui lui permet de disposer d'un suivi de populations *a priori* en difficulté sociale, pouvant devenir par la suite demandeuses d'emploi.

Ce minimum social est financé par l'impôt fédéral. En 2021, 21,7 Mds€ de prestations ALG II ont été versées à 1 455 000 bénéficiaires chômeurs en moyenne annuelle, soit une prestation brute moyenne mensuelle de 773 €. Ces populations bénéficient également, pour leur communauté de vie³⁹, de la part des *Kreise* (comparable aux intercommunalités) d'aides au logement et au chauffage, pour 11,3 Mds€ en 2021⁴⁰. Au total, cela représente donc 33 Mds€, soit 0,94% de PIB.

³⁸ *Vademecum* de la BA sur l'ALG 2, p. 12 - https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-algii_ba015397.pdf.

³⁹ Notion différente de celle du foyer fiscal français, en ce qu'il prend en compte les personnes vivant effectivement avec les bénéficiaires (colocataires, concubins).

⁴⁰ Présentation à la mission par l'équipe dirigeante de la BA, octobre 2022.

L'instruction préalable à l'octroi du minimum social ALG 2 est plus lourde et traduit la conditionnalité de l'éligibilité. Ainsi que le dispose le § 37 du deuxième livre du code social (cf. encadré 6), une demande est nécessaire pour obtenir le versement de l'ALG 2. Cela concerne la population apte à travailler trois heures par jour (sur décision médicale) et n'ayant pas d'autres revenus lui permettant de subvenir à ses besoins. Si la demande se fait par un formulaire de trois pages, l'instruction correspond à une procédure d'évaluation rigoureuse, conformément au *vademecum* publié par la BA⁴¹.

Encadré 6 : Instruction des demandes d'Arbeitslosengeld 2 par les Jobcenters

Sont pris en compte pour l'obtention du bénéfice de l'ALG 2, conformément au deuxième livre du code social :

- la composition de la communauté de vie, un concept plus large que la notion française de foyer fiscal. Il est tenu compte des personnes avec lesquelles vit la personne, en ce inclus des colocataires ou un(e) concubin(e) ;
- la composition du foyer familial, dans le cas où le demandeur doit par exemple verser une pension alimentaire ;
- la capacité, attestée par un médecin, de travailler au moins trois heures ;
- le coût du logement et du chauffage, qui doivent être « raisonnables » ;
- des traitements ou des régimes alimentaires spéciaux et nécessaires pour la bonne santé ;
- les besoins d'achats de livres, dans le cas d'un suivi de formation ;
- les revenus annexes (financiers, y compris des livrets d'épargne) ;
- le patrimoine matériel. Le demandeur peut être fortement incité à vendre un actif pour que le besoin de revenu de transfert diminue⁴².

La notion de revenus et de patrimoine, qui permet de minorer le minimum social versé, est plus large que dans le cas français, où les revenus du travail et de transferts sont principalement pris en compte⁴³. Toutefois, cette acception devrait devenir plus lâche avec l'instauration du *Bürgergeld*, le nouveau revenu citoyen, à partir de janvier 2023. Les résidences principales occupées ne seront plus prises en compte dans le coût du logement, de même que les contrats de prévoyance vieillesse et les comptes courants (jusqu'à 15 000 euros).

Source : Deuxième livre du code social ; site spécialisé Finanztip ; mission ; traduction deepl.com.

Encadré 7 : Deuxième livre du code social, paragraphe traitant de la demande de droits Arbeitslosengeld II

§ 37 Exigence d'une demande

(1) Les prestations prévues par le présent livre sont accordées sur demande. Les prestations visées à l'article 24, paragraphes 1 et 3, et les prestations destinées à couvrir les besoins visés à l'article 28, paragraphe 5, doivent faire l'objet d'une demande distincte.

(2) Les prestations au titre du présent livre ne sont pas versées pour des périodes antérieures à l'introduction de la demande. La demande de prestations visant à garantir des moyens d'existence a un effet rétroactif au premier jour du mois.

Source : Gesetze-im-Internet ; deepl.com.

⁴¹ *Vademecum* de la procédure d'obtention de l'ALG 2 - https://www.arbeitsagentur.de/datei/ausfuellhinweise-zum-antragsvordruck-arbeitslosengeld-ii-englisch_ba147466.pdf.

⁴² Entretien avec une conseillère au *Jobcenter* de Barnim, novembre 2022.

⁴³ Site des allocations familiales françaises - <https://www.caf.fr/allocataires/aides-et-demarches/droits-et-prestations/vie-professionnelle/le-revenu-de-solidarite-active-rsa>. Une évaluation du train de vie est réalisée pour le calcul du RSA dans laquelle certains éléments du patrimoine mobilier ou immobilier détenu en France ou à l'étranger par les membres du foyer sont pris en compte : propriétés bâties ou non bâties, détenues ou occupées par le foyer ; travaux, charges et frais d'entretien des immeubles appartenant au foyer ; automobiles, bateaux de plaisance et motocyclettes du foyer ; appareils électroménagers, équipements son-hifi-vidéo et matériels informatiques du foyer ; voyages, séjours en hôtels, locations saisonnières, restaurants, frais de réception, biens et services culturels, éducatifs, de communication et de loisirs.

Le montant de l'ALG 2 est depuis le 1^{er} janvier 2022 de 449 € pour une personne seule (contre 598€ pour le RSA) et de 808 € pour un couple (contre 898€ pour le RSA). Un supplément par enfant à charge, selon l'âge, est accordé : il s'échelonne de 285 à 376 € entre 0 et 25 ans⁴⁴. Ces allocations sont en réalité des *maxima* et dépendent des revenus annexes dont peuvent jouir les bénéficiaires. Aussi longtemps que le bénéficiaire satisfait à ses obligations de comportement, il pourra bénéficier de l'ALG 2.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi SGB II est fait par les *Jobcenters*, gérés soit par la *Bundesagentur für Arbeit* (BA) et l'intercommunalité, soit par l'intercommunalité seule. Principal acteur du SPE allemand, la BA est un organisme fédéral présent dans l'ensemble du pays, disposant de 100 000 ETP et bénéficiant de prérogatives étendues depuis 2005.

1.2. Organisation du service public de l'emploi (SPE) : le service public de l'emploi allemand repose sur la *Bundesagentur für Arbeit*, qui dispose de larges prérogatives depuis les réformes Hartz, et les municipalités (Kreise)

1.2.1. La *Bundesagentur für Arbeit* (BA) est une agence fédérale, principal opérateur du service public de l'emploi (SPE), gouvernée de manière tripartite

1.2.1.1. L'agence nationale a été créée en 1927 et est chargée du placement et de l'indemnisation des chômeurs

Une agence nationale est chargée du placement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi depuis 1927, bien que des bureaux de placement municipaux se soient formés à partir des années 1920 sous l'impulsion des syndicats⁴⁵. Fondée en 1927 sous le nom de *Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*⁴⁶, l'opérateur a été renommé en 1952 *Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*⁴⁷, et en 2003 *Bundesagentur für Arbeit*⁴⁸ (BA). Après la réunification, cet opérateur de la République fédérale allemande (RFA) s'est étendu à tous les Länder allemands. Des directions régionales sur le territoire de l'ancienne république démocratique allemande (RDA) ont ainsi été créées.

Une séparation existait entre l'agence fédérale (chargée du placement et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi ayant contribué) et des municipalités chargées de l'aide sociale depuis la formation de la République fédérale allemande⁴⁹. Ainsi, les agences pour l'emploi ne prenaient plus en charge les demandeurs d'emploi une fois leur période d'indemnisation terminée.

⁴⁴ Site du ministère fédéral allemand chargé des affaires sociales - <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Arbeitslosengeld-II/Arbeitslosengeld-II/artikelseite-arbeitslosengeld-2-sozialgeld.html>.

⁴⁵ Krämer: *Die Berufsberatung in Deutschland von den Anfängen bis heute. Eine historische Skizze*. IBV, 2001 - https://doku.iab.de/ibv/2001/ibv1601_1097.pdf.

⁴⁶ Office impérial de placement et d'assurance chômage.

⁴⁷ Agence fédérale pour l'emploi et l'assurance chômage.

⁴⁸ Agence fédérale pour le travail.

⁴⁹ Inspection générale des finances (IGF), *Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, 2010.

De plus, il existait dans les agences une séparation entre les services d'orientation, d'indemnisation, et d'administration générale⁵⁰. Chacun de ces services disposait ainsi de sa propre hiérarchie au niveau régional et fédéral, ce qui entravait la collaboration entre équipes et multipliait les objectifs. Par ailleurs, un « scandale du placement⁵¹ » en 2002, où la presse spécialisée révéla des manipulations statistiques sur les taux de placement communiqués au public, intervint au moment où la commission Hartz sur le fonctionnement du principal opérateur du SPE s'apprêtait à formuler des recommandations législatives sur le fonctionnement du SPE.

1.2.1.2. Par les lois Hartz, la Bundesagentur für Arbeit a renforcé ses compétences d'accompagnement des demandeurs d'emplois indemnisés, en même temps qu'elle partage désormais l'aide sociale avec les communes

Les lois Hartz (cf. 1.1.3.2) maintiennent pour la BA la compétence exclusive du régime d'assurance chômage contributive prévu par le troisième livre du code de droit social (SGB III).

Par modification du deuxième livre du code de droit social (dit SGB II, cf. 2.2) par la loi « Hartz IV », la BA est également devenue depuis les années 2000 compétente dans des fonctions d'assistance aux demandeurs d'emploi et aux ménages en situation de précarité (attribution du revenu minimum de subsistance *Arbeitslosengeld II* et contrat associé pour les SGB II).

In fine, les fonctions de la BA peuvent être classées en six catégories s'agissant du service public de l'emploi (cf. encadré 8) :

- ◆ l'intermédiation et le placement de demandeurs d'emploi ;
- ◆ les services aux employeurs et apprentis ;
- ◆ le *coaching* de carrières, l'orientation professionnelle aux demandeurs d'emplois ainsi qu'aux personnes en emploi⁵² ;
- ◆ l'information sur le marché du travail ;
- ◆ des programmes d'activation pour les demandeurs d'emploi (formation, stage, stages d'observations, emploi subventionné dans le secteur marchand) ;
- ◆ le versement d'indemnités.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Article du *Spiegel* en 2013 sur le sujet - <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/arbeitsagentur-manipuliert-laut-rechnungshof-vermittlung-statistik-a-907356.html>

⁵² Comme le note un rapport de l'inspection générale des finances de 2010, « la Bundesagentur für Arbeit est également compétente pour l'orientation professionnelle des jeunes et des adultes souhaitant s'intégrer sur le marché du travail (§ 29 SGB III). Les prestations aux employeurs comprennent le conseil en matière de recrutement et d'emploi, l'intermédiation, le soutien financier pour l'embauche d'apprentis et de demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail »⁵²

Encadré 8 : Missions de la *Bundesagentur* à partir de 2005

Les missions de la *Bundesagentur für Arbeit* sont :

- **de mener des programmes d'activation spécifiques**, comme des stages d'immersion, des contrats aidés, des apprentissages (articles premiers et suivants du SGB II et SGB III) ;
- **le service aux employeurs et apprentis**. Les textes législatifs enjoignent la *Bundesagentur für Arbeit* de développer une offre de service aux employeurs, aux demandeurs d'emploi, aux personnes en emploi désireux d'en changer, aux organismes de formation professionnelle (§ 3 SGB III), ainsi qu'aux personnes bénéficiant de *minima* sociaux (SGB II) ;
- **l'intermédiation et le placement**. Le § 6 du deuxième livre du code social confie à la BA le rôle d'intégrateur des demandeurs d'emploi sur le marché du travail et assure à ce titre un rôle de placement des DE. Ce rôle est valable pour les SGB II comme les SGB III. La BA assure ainsi que le niveau de service est « *uniforme* », qu'il soit fourni dans les agences ou les *Jobcenters* co-gérés avec les intercommunalités. Le placement final sur le marché du travail est au cœur de l'objectif et de la stratégie suivant le diagnostic pour chaque demandeur d'emploi ;
- **l'orientation professionnelle** (§ 29 du troisième livre) aux « jeunes et adultes qui participent ou souhaitent participer à la vie professionnelle ». Avant 2020, le conseil en orientation professionnelle était concentrée sur les populations jeunes (étudiants, lycéens, apprentis)⁵³, tandis qu'a été lancée à partir de 2020 une offre à destination de l'ensemble des personnes accompagnées par la DE, afin que ces derniers disposent de conseils « tout au long de la vie professionnelle »⁵⁴ ;
- **le versement d'indemnités**, comme détaillé par le § 29 du troisième livre et § 19 du deuxième livre ;
- **l'information sur le marché du travail**, obligation pour l'agence en vertu du chapitre 7 du troisième livre du code social.

Source : Deuxième et troisième livres du code social.

La loi Hartz III de 2003 a réorganisé le fonctionnement interne de la BA en :

- ◆ rénovant l'organisation administrative de la BA. Une direction exécutive tricéphale (directeur et deux directeurs adjoints) a été instaurée et les directions régionales ont été renforcées dans leur autonomie de moyens ;
- ◆ introduisant de nouveaux instruments de pilotage par la performance pour les agences ;
- ◆ simplifiant le droit de l'indemnisation et les recours ;
- ◆ simplifiant les outils à la disposition de la BA.

1.2.1.3. Une gouvernance tripartite caractérise la BA à toutes les échelles

Le tripartisme caractérise la gouvernance de la *Bundesagentur für Arbeit*, notamment au niveau fédéral. Le conseil d'administration est composé ainsi, à parts égales, de représentants de l'Etat fédéral et des *Länder*, des représentants des salariés et des représentants d'employeurs (sept membres dans chaque cas avec des suppléants, cf. encadré 9, donc avec une majorité aux partenaires sociaux), ainsi que le prévoient les § 371 et 373 du troisième livre du code social. Les membres sont nommés pour six ans (§ 375 du troisième livre du code social).

Le comité exécutif⁵⁵ est lui composé d'une directrice générale, d'un directeur des régions, d'une directrice des ressources, d'une directrice des services et des services.

⁵³ Inspection générale des finances, *Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, 2010, p. 30.

⁵⁴ BA, *Rapport annuel 2021*, p. 48.

⁵⁵ Site officiel de la BA.

Encadré 9 : Fonctionnement de la gouvernance de la *Bundesagentur* au niveau fédéral

L'ensemble des membres du CA est formellement nommé par le ministère fédéral du travail et des affaires sociales. Les membres du « groupe des entités publiques » étaient fin 2021 de trois représentants des ministères fédéraux (travail et affaires sociales, éducation et recherche, affaires économiques et énergie), lesquels peuvent être suppléés par des représentants des ministères fédéraux des finances et du travail et affaires sociales. Les autres représentants du groupe ressortent de ministères de *Länder* chargé des affaires économiques – deux membres, de l'association des villes allemandes et de la métropole d'Hambourg.

Le conseil d'administration supervise le comité exécutif et approuve le budget ainsi que les plans stratégiques préparé⁵⁶ par le comité exécutif (§ 71a du quatrième livre du code social). Il vote également des modifications des statuts, qui doivent être cependant approuvées par le ministère fédéral chargé du travail⁵⁷. **Le CA propose également, via un vote, au Président de la République le directeur ou la directrice générale⁵⁸.**

Pour s'assurer de la bonne collaboration entre le conseil d'administration et le comité exécutif, il existe un *praesidium* composé du président du conseil d'administration, du vice-président et d'un « porte-parole » du groupe des entités publiques⁵⁹.

Source : Rapport annuel ; présentation de la BA à la mission en octobre 2022.

Au niveau régional, les trois groupes précités (entités publiques, représentants des employés, représentants des employeurs) sont également représentés dans un conseil consultatif, sur lesquels doivent s'appuyer les directorats régionaux.

1.2.1.4. La Bundesagentur für Arbeit dispose de 100 000 ETP dans toute l'Allemagne, verse 36 Mds€ de prestations et dépense 22 Mds€ pour le retour vers l'emploi

1.2.1.4.1. La BA compte plus de 100 000 équivalents temps plein en 2021

En septembre 2022, la BA compte 101 040 équivalents temps plein (ETP), dont 56 000 au service de la population dite « SGB III » (indemnisés par l'assurance-chômage) et 39 484 aux SGB II (au minimum social).

Tableau 5 : Nombre d'ETP de la Bundesagentur für Arbeit (2020)

2021	Circonscription juridique SGB III	Circonscription juridique SGB II	Allocations familiales	Total
Nombre d'ETP	56 000	39 484	5 556	101 040
<i>dont cadres supérieurs</i>	4 301	N.D.	N.D.	N.D.
<i>dont experts spécialisés</i>	29 907	N.D.	N.D.	N.D.
<i>dont assistants spécialisés</i>	20 311	N.D.	N.D.	N.D.

Source : Bilan social de la Bundesarbeitsagentur, septembre 2022.

⁵⁶ Présentation de la BA transmise à la mission, octobre 2022, annexe II - https://www.arbeitsagentur.de/datei/annual-report-2021_ba147543.pdf

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ SPIEGEL Politik, « Nagles offiziell als Arbeitagentur-Chefin vorgeschlagen », Avril 2022.

⁵⁹ *Idem.*

Annexe II

Les effectifs totaux de la BA ont peu varié en fonction de l'évolution du nombre de clients : le nombre d'ETP est ainsi passé de 105 000⁶⁰ en 2010 à 101 000⁶¹ (-4 %) en 2020, tandis que le nombre de chômeurs comptabilisés par la BA passait de 3,2 millions⁶² à 2,6 millions (- 19 %, cf. tableau 6).

Tableau 6 : Évolution du nombre de demandeurs d'emploi par rapport au nombre d'ETP employés par la *Bundesagentur für Arbeit*

	2010	2015	2020
Nombre de demandeurs d'emplois (en millions, définition BA)	3,2	2,8	2,6
Nombre d'ETP BA (en milliers)	105	95	101
Demandeurs d'emploi par ETP	30	29	26

Source : Inspection générale des finances (IGF), Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni; rapports annuels de la BA ; mission.

Le niveau de formation générale des effectifs est élevé. Les niveaux de responsabilité des agents, desquels dépendent les niveaux de salaire pratiqués au sein de la *Bundesagentur* pour les personnels fonctionnaires ou de personnels contractuels, sont résumés par un « niveau d'activité » (*Tätigkeitsebene*). Sur les effectifs chargés de la population SGB III (personnel d'agence, siège, fonction support), plus de la moitié (29 907 sur 56 000) est d'un niveau d'activité I à IV, c'est-à-dire titulaire *a minima* d'une licence universitaire⁶³.

7,4 % des effectifs, en septembre 2022, sont en contrat à durée déterminée, tandis qu'environ 3,7 % des effectifs sont des stagiaires ou apprentis. Enfin, un quart des effectifs est âgé de plus de 55 ans.

Les 101 300 ETP sont répartis en Allemagne dans :

- ◆ les bureaux centraux à Nuremberg ;
- ◆ 10 directions régionales ;
- ◆ 156 agences de l'emploi, comptant 600 sites. En comparaison, Pôle Emploi compte 915 sites en France⁶⁴ (cf. encadré 10) ;
- ◆ 302 *jobcentres* gérés en coopération avec les intercommunalités.

Au total, plus de 90 000 ETP sont localisés dans les directions régionales ou les agences (cf. tableau 7).

⁶⁰ Inspection générale des finances (IGF), *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, 2010.

⁶¹ BA, *Rapport annuel 2021*.

⁶² Chiffre BA cité par la *Bundeszentrale für Politische Bildung* dans un article de blog - <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47242/der-lange-weg-zur-einheit-die-entwicklung-der-arbeitslosigkeit-in-ost-und-westdeutschland/>.

⁶³ Offre d'emploi pour un *Jobcenter* mentionnant les qualifications requises pour postuler - https://www.jobcenterkoeln.de/wp-content/uploads/2021/05/Ausschreibung_Infrastruktur_05-21-1.pdf.

⁶⁴ Page « chiffres clefs » du site de Pôle Emploi - <https://www.pole-emploi.org/poleemploi/chiffres-cles/nos-chiffres-cles.html?type=article>.

Annexe II

La répartition des personnels par *Land* est fonction du nombre de chômeurs à accompagner : le coefficient de corrélation entre le nombre de chômeurs dans un *Land* et les effectifs de la BA dans ce *Land* est supérieur à 0,9⁶⁵. Le nombre de chômeurs (SGB II et SGB III⁶⁶) par ETP de la BA s'échelonne de 22 000 pour 1 (Bavière) à 33 000 pour 1 (Rhénanie du Nord-Westphalie), mais avec un écart-type de 4 000 pour 1. Cela signifie qu'à la maille régionale, la présence en personnels de la BA par rapport au nombre de chômeurs est relativement comparable d'un *Land* à un autre⁶⁷.

Le reste des effectifs de la BA (11 000 ETP) est constitué des ETP employés par la *Zentrale*, de 1 500 ETP de la centrale informatique (cf. tableau 7), des ETP de la direction des centres des services (centre d'appels, 1 500 ETP), des instituts de formation et de réflexion dépendant de la BA.

Encadré 10 : Le réseau de Pôle Emploi en France

Pôle Emploi dispose de 915 agences de proximité et relais Pôle emploi dans toute la France métropolitaine et dans les outre-mer.

Le réseau est piloté de manière descendante, par une direction générale assistée de directions supports, des directions régionales, départementales, territoriales et des agences. Une dose d'autonomie, *via* la démarche de « performance par la confiance » a été introduite en 2018.

Les 52 417 agents représentent en 2021 48 221 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Parmi ceux-ci, 67 % sont inscrits dans la filière « relation service », 5 726 sont dédiés à la relation entreprise. Environ 79 % des effectifs en 2021 travaillaient dans les agences.

Source : Site de Pôle Emploi.

⁶⁵ Calculs de la mission, à partir des chiffres du nombre de chômeurs de 2021 par *Land* disponibles sur le site du *Land* du Bade-Wurtemberg - https://www.statistik-bw.de/Arbeit/Arbeitslose/AL_arbeitslosenQuote.jsp. Les directions régionales de la BA ne correspondant pas exactement aux tracés des *Land*, seuls les territoires ayant une correspondance exactes (7 régions) ont été pris en compte.

⁶⁶ La mission n'a pas pu disposer du nombre de médiateurs par *Land*.

⁶⁷ Les calculs ne prennent toutefois pas en compte l'impact de la présence différenciée de *Jobcenters* uniquement gérés par une intercommunalité dans un *Land*. Par construction, une présence nombreuse de *Jobcenters* gérés de manière autonome aura une influence négative sur le nombre d'ETP de la BA sur le territoire.

Annexe II

Tableau 7 : Décomposition géographique des effectifs de la Bundesagentur, en septembre 2022

Région	Total	dont emplois permanents	dont personnel temporaire	dont étudiants	dont apprentis	dont stagiaires
Allemagne	101 040,2	93 826,4	7 213,8	1 531,1	2 228,2	169,3
Centrale	1 138,1	1 125,8	12,3	-	-	3,0
Nord	9 228,8	8 825,6	403,2	120,0	155,0	-
Basse-Saxe-Brême	10 498,2	10 015,7	482,6	169,5	235,0	43,0
Rhénanie-du-Nord-Westphalie	21 421,6	19 858,8	1 562,8	389,6	443,0	3,5
Hesse	5 359,3	4 866,7	492,6	98,0	136,0	68,0
Rhénanie-Palatinat-Sarre	5 777,7	5 303,4	474,3	116,0	165,4	15,5
Bade-Wurtemberg	9 616,4	8 655,7	960,7	143,0	278,8	6,0
Bavière	11 897,1	10 952,8	944,4	174,0	313,0	3,0
Berlin-Brandebourg	10 809,9	10 160,2	649,7	189,0	157,0	1,0
Saxe-Anhalt-Thuringe	6 478,6	5 889,9	588,7	56,0	146,0	16,6
Saxe	5 175,5	4 716,0	459,5	58,0	101,0	5,0
Centrale des centres d'appels	1 528,8	1 471,9	56,9	-	-	-
Caisse d'allocations familiales, direction	213,9	211,2	2,7	-	-	-
IAB (institut)	311,2	211,3	99,9	-	-	4,7
Entreprise de systèmes informatiques	1 498,1	1 480,2	17,8	18,0	96,0	-
Académie culture et arts	686,8	627,8	59,0	-	-	-
Université appliquée	166,9	132,5	34,4	-	-	2,0
Académie de formation	86,9	81,1	5,8	-	2,0	-

Source : Bilan social de la BA, septembre 2022.

Annexe II

D'un point de vue métier, la mission – faute de données précises sur les ETP employés dans la « circonscription juridique SGB II » - ne peut analyser que la répartition des agents traitant de la population SGB III, c'est-à-dire des bénéficiaires des allocations chômage contributives.

Sur les 55 367 ETP permanents chargés de la gestion de la population SGB III, 51 % (28 464) ont des fonctions opérationnelles d'accompagnement direct ou indirect avec les clients (chiffres de septembre 2022). Parmi ces derniers, 18 337 sont dans des services de médiation au sens large, et cela inclut le placement (10 202 ETP), l'orientation professionnelle (4 371) et les services aux employeurs (3 970). Les centres de service, centrales d'appels régionalisées, mobilisent plus de 5 000 ETP. En moyenne, la BA estime que les personnels chargés du placement ont des portefeuilles de 115,4 demandeurs d'emplois en moyenne parmi les SGB III⁶⁸.

En parallèle, 11 275 ETP sont chargés de fonctions administratives en lien avec les clients, à savoir l'instruction des dossiers, les recours, le recouvrement, les formalités administratives liées aux programmes d'activation (20 % des effectifs). Le reste des ETP est employé à des services internes de gestion, de support et d'informatique (13 % des effectifs), à la gestion des allocations familiales (8 %), enfin à des services autres incluant les services médicaux et psychologiques (3 543 ETP, 6 % des ETP SGB III).

Tableau 8 : Décomposition par famille de fonctions des ETP relevant du régime SGB III, au sein des emplois permanents, en septembre 2022

Type de mission	Nombre d'ETP	En % du total
Opérationnel	28 464	51 %
Administratif pour client et recouvrement	11 275	20 %
Interne et informatique	7 429	13 %
Autres dont médical	3 543	6 %
Allocations familiales	4 656	8 %
Total	55 367	100 %

Source : Bilan social de la BA de septembre 2022 ; calculs mission.

1.2.1.5. La Bundesagentur für Arbeit verse plus de 36 Mds€ de prestations et admet 22 Mds€ de coûts d'accompagnement des demandeurs d'emploi, dont environ 60 % de dépenses d'activation^{69*}

En 2021, les recettes de la *Bundesagentur* sont constituées à environ 85 % des cotisations sociales (environ 30 Mds€), de 12 % de remboursement par le gouvernement fédéral de frais administratifs de gestion de l'aide sociale (environ 3,5 Mds€) et de recettes diverses (3 %). Si la BA verse la majorité des prestations *Arbeitslosengeld II* (16,7 Mds€ sur 21,7 Mds€⁷⁰), ces masses financières ne sont pas comptabilisées à son bilan, en recettes et en dépenses. Une même remarque peut être faite s'agissant des allocations familiales, qui correspondent à 47,7 Mds€ de prestations en 2021 (soit 1,4 % de PIB) et sont versées par des caisses gérées par la *Bundesagentur* (4 000 ETP en 2021).

⁶⁸ En comparaison, ce ratio est de 114,9 parmi les SGB II de plus de 25 ans. Pour les titulaires du minimum social âgés de moins de 25 ans, le ratio est de 58,7 demandeurs par chargé de placement.

⁶⁹ Le périmètre des dépenses retracées dans les comptes de la Bundesagentur est différent de celui qui figure dans les comptes des dépenses du marché du travail de la Commission européenne et de l'OCDE.

⁷⁰ Réponse écrite de la BA, janvier 2023.

Annexe II

En 2021, en excluant l'indemnisation du chômage partiel, de l'insolvabilité et les allocations familiales, la *Bundesagentur* verse 36,2 Mds€ de prestations⁷¹ et admet 18,3 Mds€ de dépenses fléchés vers le service public de l'emploi (cf. tableau 9, sans compter le chômage partiel). D'un point de vue simplifié, cela correspond à :

- ◆ sur les 36,2 Mds€ de prestations conditionnelles aux demandeurs d'emplois :
 - 19,5 Mds€ d'allocations contributives ;
 - 16,7 Mds€ d'allocations non-contributives, 5,0 Mds€ d'ALG 2 étant par ailleurs versées par les zKT⁷² ;
- ◆ 9,5 Mds€ de dépenses d'activation et d'aides diverses dont :
 - 2,2 Mds€ de formation continue ;
 - 2,7 Mds€ pour la participation au travail des travailleurs handicapés aptes au travail ;
- ◆ 8,8 Mds€ de coûts opérationnels⁷³ dont :
 - 6,0 Mds€ pour l'accompagnement des SGB III ;
 - 2,8 Mds€ pour l'accompagnement des SGB II.

Tableau 9 : Comptes détaillés 2020, 2021 et 2022 (budget) de la *Bundesagentur für Arbeit* (BA), en milliers d'euros

	2020	2021	2022
Recettes - Chapitre 1	33 678 141	35 973 823	36 908 970
Contributions	28 235 644	29 544 000	30 779 000
Remboursements des frais administratifs SGB II	3 507 697	3 815 405	3 693 539
dar : Services SGB II au chap. 5	706 545	860 900	800 900
Prélèvement sur l'emploi hivernal	450 099	455 000	506 000
Prélèvement pour l'indemnité d'insolvabilité	629 803	1 316 000	1 013 000
Remboursements et recettes administratives	854 898	843 418	917 431
Fonds social européen (FSE)	100 103	65 900	34 900
Remboursement des frais administratifs	480 085	527 390	577 968
Ressources provenant de la taxe de compensation	117 200	93 400	112 600
Intérêts et revenus	2 755	1 800	350
Recettes administratives et autres remboursements	154 754	154 928	191 613
Dépenses	61 013 363	45 622 425	38 244 561
Promotion active du travail (somme des chapitres 2 et 3)	30 271 505	15 586 150	12 108 278
Promotion de la formation continue (chap. 2 et 3, sans rééducation)	1 588 243	2 191 000	2 240 000
Chapitre 2	2 922 929	3 553 000	3 505 678
Budget décentralisé	2 869 988	3 533 000	3 480 678
est représenté. Budget de la formation continue	1 538 784	2 000 000	2 000 000
de la formation. Formation continue des salariés	542 966	890 000	900 000
Activation et insertion professionnelle § 45 SGB III	282 617	350 000	350 000
Subventions d'insertion	301 189	340 000	340 000
Formation assistée	34 961	45 000	120 000
Approches innovantes	890	5 000	5 000
Promotion des foyers pour jeunes	3 952	10 000	10 000
Cours de base § 421 SGB III	371	0	0
Subventions au titre de la SodEG dans le cadre du chapitre 2	47 728	5 000	10 000
Chapitre 3	27 348 577	12 033 150	8 602 600
Promotion de la formation professionnelle	465 105	501 500	502 600
Aide à la formation professionnelle et formation secondaire	291 214	319 500	312 600
BAB			
Coûts de la mesure bvB	173 891	182 000	190 000

⁷¹ 6 Mds€ de prestations de chômage partiel ou saisonnier (*Kurzarbeit*) ont été versés en 2021, contre plus de 20 Mds€ en 2020, les périodes de confinement administratif étant moins importantes.

⁷² Présentation de la direction de la BA à la mission, octobre 2022.

⁷³ Ces coûts incluent notamment les coûts des ressources humaines et informatiques.

Annexe II

	2020	2021	2022
Participation des personnes handicapées à la vie professionnelle	2 567 345	2 710 050	2 737 200
Allocation de chômage en cas de formation professionnelle continue	1 269 419	1 370 000	1 420 000
Promotion des diplômés professionnels a posteriori	49 459	191 000	240 000
Prestations en cas de chômage partiel conjoncturel	22 067 599	6 050 000	2 260 000
Allocation de chômage partiel (Kug)	12 576 394	3 560 000	1 482 000
Premières cotisations SV en cas d'allocation ou d'allocation saisonnière (beitr.fin.)	9 491 205	2 490 000	778 000
Premièrement, frais de formation en cas d'allocations familiales	-	60 000	40 000
Prestations en cas de chômage partiel saisonnier	255 418	320 000	380 000
Prestations de transfert	207 691	259 000	450 000
Bons de placement	5 080	15 000	15 000
Dépenses refinancées séparément	460 042	554 450	555 600
est. Promotion de l'emploi à l'année	356 396	430 000	430 000
Allocation d'hiver	168 369	180 000	180 000
Remboursement de l'AS pour les indemnités saisonnières (répartition financière)	188 027	250 000	250 000
Promotion des personnes gravement handicapées	101 235	120 000	120 000
Autres dans le chapitre 3 (prestations Atg, HSA, Inst. Förd.)	1 418	2 150	2 200
Chapitre 4	21 959 156	20 829 000	16 911 500
Remboursements à la RV et à la PV	128 464	130 000	134 000
Indemnités de chômage / premier versement aux institutions d'assurance étrangères	20 617 175	19 099 000	15 877 500
Indemnité d'insolvabilité	1 213 517	1 600 000	900 000
Administration (chapitres 5 et 6)	8 782 701	9 207 275	9 224 783
<i>pour mémoire : participation financière de tiers 2) pour</i>	<i>3 987 782</i>	<i>4 342 795</i>	<i>4 307 190</i>
<i>Caisses d'allocations familiales (et autres questions de mandat)</i>	<i>480 085</i>	<i>527 390</i>	<i>577 968</i>
<i>Exécution des tâches et prestations SGB II</i>	<i>3 507 697</i>	<i>3 815 405</i>	<i>3 693 539</i>
<i>Numérisation de l'administration et portail de formation continue</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>35 683</i>
Chapitre 5	6 076 389	6 330 538	6 384 244
Remboursement des frais d'emménagement	481 063	481 064	481 065
Administration BA et services SGB III	5 595 326	5 849 474	5 903 179
Dépenses de personnel (y compris l'assistance administrative)	4 134 833	4 317 100	4 329 412
Dépenses directes de personnel	3 889 167	4 208 860	4 226 822
Dépenses indirectes de personnel	94 102	108 240	102 590
Dotations au fonds de pension de la BA	151 565	0	0
Autres dépenses administratives (hors assistance administrative)	1 460 492	1 532 374	1 573 767
Infrastructure	577 512	550 810	564 110
Technologie de l'information	672 403	688 474	722 200
Autres dépenses de fonctionnement	210 577	293 090	287 457
Chapitre 6	2 706 313	2 876 737	2 840 539
Dépenses de personnel pour les tâches essentielles SGB II ³⁾	2 697 748	2 842 580	2 801 761
sont représentés. Dotation au fonds de pension de la BA	19 554	0	0
Tâches supralocales SGB II (üKo - sans personnel) ⁴⁾	8 564	34 157	38 778
dar. Technologie de l'information	3 066	27 524	32 800
Solde de financement	-27 335 222	-9 648 602	-1 335 591
Apport (+) / retrait (-) de réserves financées par répartition	-566 808	-334 209	99 257
Dotations (+) / prélèvement (-) aux réserves générales	-19 855 727	-5 968 000	0
Remboursement prêt fédéral (+) / prêt / subvention fédérale (-)	-6 912 687	-3 346 393	-1 434 848

Source : BA.

Sur l'année 2021, les prestations versées aux SGB II et SGB III représentent environ deux fois les coûts d'accompagnement des demandeurs d'emploi. S'agissant de la population indemnisée par l'assurance chômage, les coûts d'administration du plus gros opérateur (la BA en Allemagne) représentent environ 30 % des prestations versées, contre environ 12 % en France (cf. tableau 10).

Annexe II

Tableau 10 : Comparaison entre l'Allemagne et la France d'ordres de grandeur de dépenses annuelles à destination des demandeurs d'emploi, en 2021

	Allemagne	France
Dépenses annuelles minimum social (ALG 2 et RSA en Mds€)	21,7	15,0
Assurance chômage contributive (en Mds€)	19,1	38,7
Total prestations versées (en Mds€)	40,8	53,7
Nombre de chômeurs bénéficiant de l'allocation chômage (en millions)	0,9	2,6
Dépenses de fonctionnement de la BA / de Pôle Emploi	5,8	4,5
Ratio dépenses de fonctionnement du principal opérateur (SGB III en Allemagne) / prestations contributives versées	30 %	12 %

Source : Présentation à la mission en octobre 2022 ; Rapport de la Cour des comptes sur le revenu de solidarité active, 2022 ; rapport annuel de l'UNEDIC en 2021 ; Portail statistique de la BA ; site officiel de pôle emploi ; Revue de dépenses en faveur de l'emploi de la DARES, 2021 ; Mission.

1.2.1.6. Les 156 agences locales de la BA sont les interlocuteurs de proximité de la BA

Les agences locales de la Bundesagentur sont 156 et répartis sur plus de 600 sites en Allemagne⁷⁴. Chaque agence dispose ainsi de plusieurs sites, dirigés par la même direction. Les agences comptent ainsi une centaine d'ETP, de manière à pouvoir offrir l'ensemble des services correspondant aux compétences de la *Bundesagentur*.

Les agences concentrent ainsi, dans leurs équipes opérationnelles au contact des clients, une majorité de personnels de placement. Le bilan social 2022 de la BA fait état de 26 585 ETP dans le domaine opérationnel des agences, dont 17 783 sont au contact direct des clients. Parmi eux, 53 % sont chargés du placement, soit 9 506 ETP, sans compter les 5 464 ETP occupés à de la « médiation générale ». Lors de ses visites à Nuremberg, à l'agence du centre-ville ou au *Jobcenter* de Häublin, à Berlin à l'agence de Mitte, à Barnim (*Jobcenter* co-géré) ainsi qu'à Bad Belzig (*Jobcenter* géré par l'intercommunalité), la mission a pu se voir confirmer par les équipes dirigeantes (*via* notamment les présentations transmises) le rôle central du placement dans leur offre de service.

Les agences sont organisées de manière analogue à l'échelon fédéral et régional : une directrice ou un directeur a pour un adjoint un directeur des moyens et un directeur de l'offre⁷⁵. Ces derniers ont sous leur autorité des services thématiques (programmes spécifiques, orientation, coaching) et des services support (données, informatique, finances).

Des « centres clients », centres d'appels disponibles sans rendez-vous, permettent de décharger les agences locales de questions logistiques et juridiques de la part des assurés et d'acifs. Ainsi, si un accueil physique demeure dans les agences, l'immense majorité des entretiens se fait de manière planifiée⁷⁶, en dépit d'un développement des rendez-vous par visio après la surenvenance de la pandémie de la covid-19.

1.2.2. Les intercommunalités gèrent seules ou co-gèrent les *Jobcenters*, l'échelon de proximité pour les demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas d'allocations chômage

Alors que la gestion de l'aide sociale était historiquement une compétence des intercommunalités (cf. encadré 11), la loi Hartz IV prévoyait que les *Jobcenters* s'adressant à cette population SGB II puissent être gérés :

⁷⁴ En comparaison, la France compte 915 agences et relais Pôle Emploi et 343 implantations des missions locales.

⁷⁵ Présentation de l'agence de Nuremberg-centre à la mission, octobre 2022.

⁷⁶ Visite à Nuremberg en octobre 2022.

Annexe II

- ◆ **conjointement par la BA et les collectivités, ce qui est le cas aujourd'hui dans trois quarts des cas ;**
- ◆ **par les intercommunalités seules (*zugelassene kommunale Trägern, zKT*) ;**
- ◆ **par la BA seulement.**

En effet, le paragraphe 6 du deuxième livre du code de droit social (SGB II) modifié par les lois Hartz confiait :

- ◆ à la *Bundesagentur für Arbeit*, agence fédérale, la compétence de l'intégration des demandeurs d'emploi sur le marché du travail (orientation, conseil, placement), ainsi que le versement de l'allocation *Arbeitslosengeld II*, ce dernier étant financé par des ressources fiscales fédérales ;
- ◆ aux *Kommunen*⁷⁷ les services d'assistance sociale (§ 16a – SGB II), la gestion de l'aide au logement et de chauffage (§ 22), l'aide vestimentaire et l'allocation de transport scolaire (§ 23, 3^e alinéa). Ces compétences relatives à l'aide aux personnes susceptibles d'occuper un emploi sont sans préjudice des compétences par ailleurs reconnues aux collectivités locales pour l'aide sociale aux non employables (*nicht erwerbsfähig*).

Toutefois, dans un jugement du 27 décembre 2007, la cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe a déclaré contraire à la loi fondamentale le schéma de co-gestion entre l'échelon fédéral et les communes, estimant que la mutualisation des moyens était contraire à la séparation des pouvoirs entre l'Etat fédéral et les *Länder*. L'existence de *Jobcenters* gérés uniquement par la BA contrevenait également à ce principe. Si une réforme de la loi fondamentale est entrée en vigueur en juillet 2010 pour permettre justement le maintien de « communautés de travail » (*Jobcenters* co-gérés), le compromis politique qui a permis son vote a inclus également une extension à une quarantaine de nouvelles *Kommunen* du modèle d'intercommunalité seule gérant (*zKT*) et à une disparition des centres gérés uniquement par la BA.

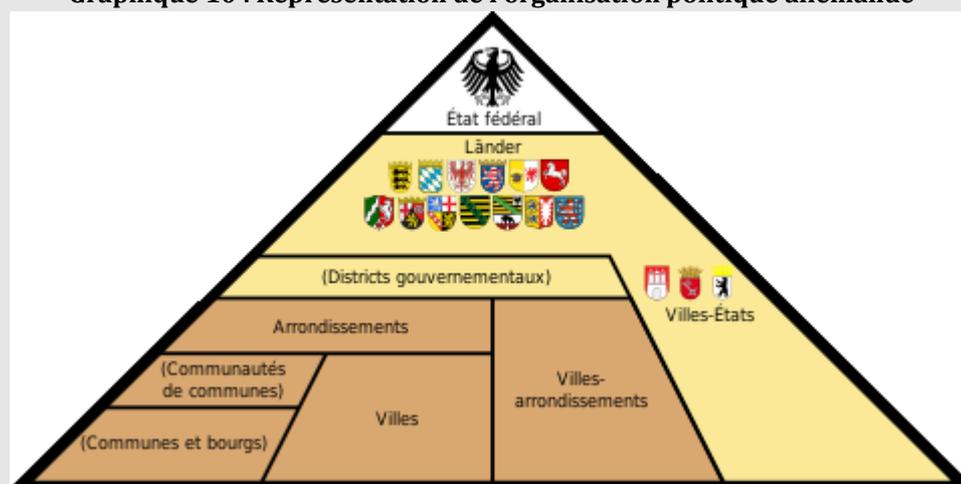
⁷⁷ C'est-à-dire les intercommunalités (*Kreise*) et les villes indépendantes (*kreisfreien Städte*).

Encadré 11 : Les principaux échelons administratifs en Allemagne

La république fédérale allemande est composée de quatre principaux échelons administratifs :

- l'Etat fédéral ;
- 16 *Länder* dont 3 villes-Etat (Berlin, Hambourg et Brême) ayant les mêmes prérogatives ;
- 401 *Kreise*, 294 Landkreise qui regroupent plusieurs communes et correspondent aux arrondissements et 107 Stadtkreise, qui sont des villes ayant le statut d'arrondissement (Nuremberg par exemple). Cet échelon compte 200 000 habitants en moyenne et peut être rapproché en France de celui d'établissement public de coopération intercommunal (EPCI) ou intercommunalité ;
- les 10 785 communes (Gemeinde), communes au sens français.

Graphique 10 : Représentation de l'organisation politique allemande



Source : Euro-Institut.

Source : Note du centre national de la fonction publique territoriale ; mission.

Aujourd'hui, les intercommunalités accompagnent les demandeurs d'emploi bénéficiant des allocations chômage (SGB II) via :

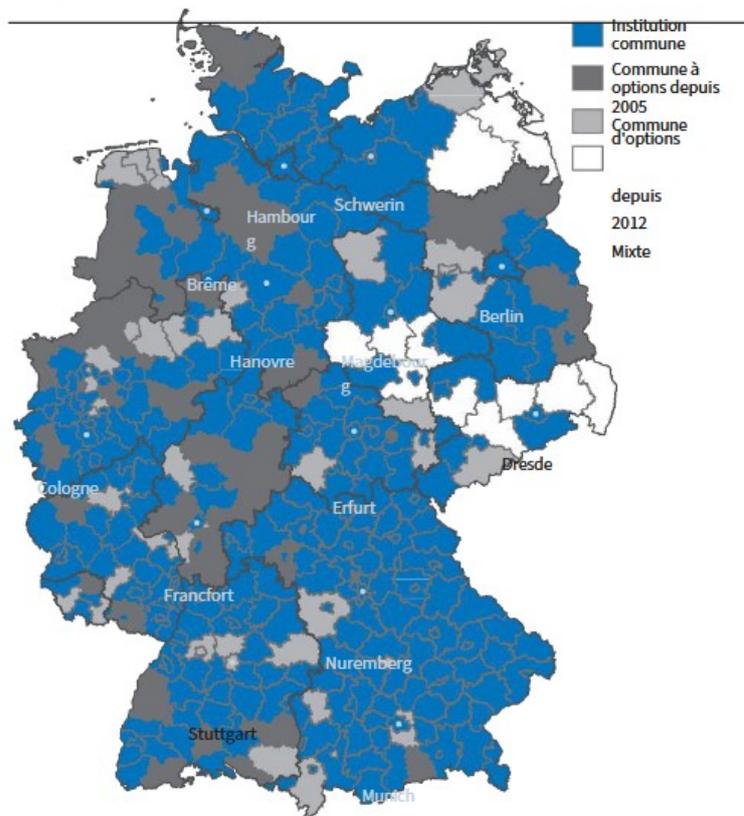
- ◆ **302 Jobcenter co-gérés avec la BA, qui rassemblent 39 614 ETP de la BA et 16 340 agents territoriaux ;**
- ◆ **104 agences gérées de manière autonome, dans tous les Länder.** Seule les métropoles (villes Etat) de Berlin, Brême et Hambourg, dont les compétences sont *quasi* identiques aux Länder ne disposent pas de *Jobcenters* de type zkT (cf. graphique 11). La mission estime à environ 11 000 le nombre d'ETP employés⁷⁸.

⁷⁸ S'agissant des *Jobcenters* gérés de façon autonome (*zugelassene kommunale Träger*), la mission n'a pu avoir accès à des données agrégées. Il a été donc appliqué aux effectifs des intercommunalités gérant seules les *Jobcenters*, en 2010, estimés par la mission IGF de 2010 ayant étudié les effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et aux Royaume-Uni (7 798, p. 26 de l'annexe III du rapport) un coefficient égal à 104/69, le nombre de *Jobcenters* co-gérés étant passé de 69 à 104 depuis 2010. Ensuite, un coefficient de 0,96 est appliqué au chiffre obtenu, hypothèse étant faite que les réductions d'effectifs des *Jobcenters* en question sont proportionnelles à celles pratiquées par la BA. **On obtient ainsi 11 283 ETP.**

Annexe II

Graphique 11 : Carte des Jobcenters gérés uniquement par les intercommunalités en Allemagne (données de 2020)

Institutions communes et communes à option dans les 402 Landkreise et villes indépendantes (2012)



Source : Institut IFO ; BA.

1.2.3. D'autres acteurs privés et publics jouent un rôle dans le SPE, notamment sur les volets de formation et d'insertion

1.2.3.1. Les intercommunalités disposent de structures d'insertion à but non-lucratif

Il existe en Allemagne des sociétés à responsabilité limitée et but non-lucratif (gGmbH, *gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung*), dont les intercommunalités sont les actionnaires uniques, spécialisées dans l'insertion de personnes vulnérables. De facto, cela permet aux collectivités territoriales de se doter de structures au fonctionnement plus souple – elles peuvent par exemple ouvrir des magasins dits « solidaires » et encaisser des recettes, tout en rassemblant de nombreuses fonctions liées à l'aide sociale dans les mêmes équipes (accompagnement de chômeurs, cours de langues pour les allophones, accompagnement des familles).

Encadré 12 : Éléments sur le *Noris-Arbeit* de Nuremberg

La mission s'est entretenue en octobre 2022 avec l'équipe dirigeante de la société à responsabilité limitée et but non-lucratif de la ville de Nuremberg (*Noris-Arbeit Nürnberg*, ou NOA).

Dirigé par une directrice générale et des responsables de projets, NOA conduit trois types de projets :

- insertion des demandeurs d'emplois, *via* l'ouverture de structures d'accueil de *Ein Euro Jobs*. Par exemple, le magasin UNIKAT emploie plusieurs dizaines de chômeurs de longue durée, en moyenne trois heures par jour, dans le but de les aider à retrouver un cadre de travail. De même, des ateliers dans le nord de la ville procèdent au démontage de matériel électrique, ou à la confection de meubles à partir de bois récupéré, aux fins de revente de pièces. Enfin, des cafés solidaires employant des chômeurs de longue durée sont gérés par NOA ;
- cours de langue. Sur budget de NOA, des cours de langue sont organisés pour les allophones, certains d'entre eux étant redirigés par le *Jobcenter* local ;
- services d'assistance sociale, à la disposition des familles, agissant sur diverses problématiques (transport, logement par exemple).

Source : Visite de la mission à Nuremberg en octobre 2022 ; site officiel du NOA.

1.2.3.2. Les chambres de commerce jouent un rôle central sur le marché de l'apprentissage

Les chambres de commerce jouent un rôle central sur le marché de l'apprentissage. Grâce à leur organisation interne – comparable à celle de la France -, les chambres⁷⁹ :

- ◆ transmettent aux organismes de formation des données sur les besoins de main d'œuvre débutante aux entreprises ;
- ◆ certifient les types de contrat faisant l'objet de crédits de la *Bundesagentur für Arbeit* ;
- ◆ soutiennent les entreprises dans leur recherche d'apprentis ;
- ◆ font office de médatrices en cas de conflit entre les apprentis et les entreprises.

1.2.3.3. Les structures doivent être certifiées pour que les bons de formation de la BA puissent financer les formations offertes par des entités tierces

Le placement en formation professionnelle dépend entièrement d'acteurs extérieurs, le plus souvent des sociétés anonymes. Pour que le coût de la formation puisse être pris en charge par la BA et un bon de formation (*Bildungsgutschein*) délivré au demandeur d'emploi, ces acteurs doivent être certifiés par un organisme de certification public ou privé, lui-même accrédité par l'organisme fédéral d'accréditation des formations (*Deutsche Akkreditierungsstelle*, DAkkS)⁸⁰. La BA finance ainsi, sur son budget propre et en tenant compte du principe de non-fongibilité des dépenses entre l'accompagnement SGB III et SGB II⁸¹, des formations professionnelles aux demandeurs d'emploi fournies par des organismes de formation agréés (*zugelassene Bildungsträgern*).

⁷⁹ E. Sasse, A. Habisch, *The German Chambers of Commerce and Industry*, Konrad Adenauer Stiftung, 2021 - <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/50410>.

⁸⁰ Page internet de la BA dédiée à l'accréditation des formations - <https://www.arbeitsagentur.de/institutionen/bildungstraeger/akkreditierung-zulassung>

⁸¹ Provenant des cotisations sociales pour les SGB III et d'une dotation de l'Etat fédéral pour les SGB II. Ce cantonnement se retrouve dans les comptes, aux chapitres des dépenses.

Annexe II

La politique d'agrément des organismes de formation par des certificateurs supervisés par le DAkkS fait l'objet de recommandations par un conseil consultatif *ad hoc*, dans lequel siège la Bundesagentur, prévu par le § 182 du troisième livre du code social. Les offreurs de formation, pour la plupart des sociétés privées (sociétés par actions ou sociétés anonymes de tous types)⁸², sont répertoriés sur le site de la BA.

La majorité des coûts de la formation professionnelle des actifs reste toutefois supportée par les entreprises et les individus. Une étude de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2019 estimait que seulement 20 % du coût de la formation professionnelle des actifs était pris en charge par des personnes publiques, à égalité entre la BA et l'Etat fédéral et les collectivités. Le reste était financé à 53 % par les entreprises (seulement pour les actifs) et à 47 % par les individus. S'agissant des demandeurs d'emploi, la mission ne dispose pas en date du 19 décembre 2022 de données consolidées. Le coût de la formation professionnelle continue et l'apprentissage, en France, est en comparaison davantage supportée par des personnes publiques (57 %) que par les entreprises (34 %) ou les individus (8 %, cf. tableau 11).

Tableau 11 : Comparaison du financement de la formation professionnelle pour actifs en France et en Allemagne

	Allemagne	France
Etat et collectivités	10 %	37 %
Opérateur national du SPE	9 %	16 %
Entreprises (en France, via opérateurs de compétences)	43 %	34 %
Individus	38 %	8 %
Autres	-	6 %

Source : Jaune budgétaire « formation professionnelle » 2022 (données 2020) pour la France ; OCDE (données 2019) pour l'Allemagne ; Mission.

⁸² Recherche par la mission à titre d'exemple sur le site de la BA dans le domaine médical, décembre 2022.

2. État des lieux sur les cinq thèmes prioritaires de la mission

2.1. Coordination opérationnelle des différents acteurs du SPE : la bonne coordination du SPE allemand repose sur la place centrale de la *Bundesagentur für Arbeit* et son SI unique, ainsi que sur une réelle redevabilité des collectivités territoriales

2.1.1. La *Bundesagentur für Arbeit* est déconcentrée, mais dispose d'un système efficace de pilotage par les résultats

2.1.1.1. *Les objectifs de la Bundesagentur sont fixés annuellement au niveau national, avant d'être répartis au niveau local*

Le « dialogue de performance » créé en 2004 concerne d'abord la direction nationale de la BA et le ministère fédéral allemand chargé du travail. Les objectifs de la *Bundesagentur für Arbeit* sont déterminés par sa directrice générale, ancienne ministre fédérale du travail, en lien avec le gouvernement, dans le cadre d'un contrat d'objectifs prévu par la loi. Les orientations stratégiques (*geschäftspolitische Ziele*) décidées par le gouvernement fédéral, communiquées dans une lettre de cadrage (*Planungsbrief*) et repris dans un contrat d'objectifs entre l'agence et le gouvernement (*Zielvereinbarung*), sont en nombre limité et ne donnent pas nécessairement lieu à des cibles quantitatives. Dans le dialogue de performance, ces objectifs sont connus en juillet, juste avant le début de l'exercice de budgétisation de l'agence.

Sur cette base, un dialogue entre les directions régionales et la direction fédérale de la *Bundesagentur für Arbeit* a lieu et porte sur les objectifs quantitatifs des différentes régions, notamment s'agissant des taux d'intégration et des budgets d'activation et de coûts opérationnels nécessaires. Une série de conférences budgétaires avec contre-expertise au niveau fédéral a lieu durant l'automne, avant que le conseil d'administration ne valide le budget contenant des informations région par région, avant la fin de l'année n-1.

Des contrats d'objectifs sont ensuite signés entre les directions régionales et la direction nationale au début de l'année n, puis entre les directions régionales et les agences. Le processus se répète l'année suivante, avec une mise en regard des performances par rapport aux objectifs. Ce processus n'exclut pas la décision par les directions régionales, parfois en lien avec les *Länder*, de dispositifs régionaux actifs de l'emploi⁸³.

2.1.1.2. *Les agences locales sont incitées à la performance mais laissées libres dans les moyens d'atteindre leurs objectifs*

Il n'existe pas pour les agences locales d'obligations de moyens, seulement d'obligations de résultats. Les agences dépendent de directions régionales et font l'objet d'objectifs annuels individuels (cf. encadré 13), dont l'atteinte a une incidence sur la rémunération et le parcours professionnel des équipes dirigeantes⁸⁴. Toutefois, les agences sont libres d'apporter les innovations qu'elles souhaitent.

⁸³ Eléments écrits transmis à la mission, en janvier 2023.

⁸⁴ Entretien avec un responsable de *Jobcenter* dans le Brandebourg, novembre 2022.

Encadré 13 : Liste d'indicateurs de suivi des agences

Les directeurs d'agences et de *Jobcenters* sont incités financièrement à atteindre des objectifs de performance, qui sont fixés pour l'année à venir et sont fonction du contexte socio-économique local et des résultats des années précédentes.

Sur leur espace personnel, ils inscrivent chaque mois les résultats atteints sur le même système d'information, ce qui permet une comparabilité immédiate entre pairs, de la part des directeurs régionaux. Cette fréquence de *reporting* permet également à la BA de disposer de statistiques agrégées récurrentes sur son action.

Les agences sont ainsi évaluées à l'aune :

1/ D'indicateurs d'impact socio-économique, qui représentent 65 % de la note. Cela inclut :

- le taux d'évitement de l'emploi (10 %), qui correspond au chômage évité pour des individus dont la perte d'emploi futur est connue (notification de licenciement, contrat non renouvelé), et pour lesquels un emploi a pu être trouvé avant le premier versement des allocations chômage ;
- le taux d'intégration (25%), qui correspond au pourcentage brut de demandeurs d'emploi étant devenus occupés (emploi ou formation) ;
- le taux d'intégration après formation (10 %) ;
- le taux d'occupation après propositions de la BA (10 %), ce qui correspond au taux de demandeurs d'emploi acceptant les propositions d'emploi ou de formations formulées ;
- le taux d'intégration soutenable (10%), qui correspond au pourcentage des demandeurs d'emploi obtenant un emploi pérenne.

2/ D'indicateurs de qualité de gestion (35 %). Cela inclut :

- un indice d'activité auprès du public adolescent (7 %) ;
- un indice d'activité des employés (7 %) ;
- un indice d'activité du service employeurs (7 %) ;
- un indice de satisfaction client (9 %) ;
- un indice de satisfaction des employés (5 %).

Les *Jobcenters* recevant, en co-gestion avec les municipalités, le public apte à travailler et éligible au minimum social *Arbeitslosengeld II*, sont eux évalués sur trois indicateurs ayant trait au taux d'intégration – pour deux d'entre eux - et le taux de chômage de long terme supplémentaire (par rapport au contexte socio-économique).

Source : Présentation à la mission en octobre 2022.

2.1.2. Grâce à l'importance de ses ressources humaines et à son système d'information, la Bundesagentur dirige de facto 81 % des lieux accueillant du public

2.1.2.1. Les agences s'appuient sur un système d'information commun, support d'une offre de services uniforme dans les pays

Une direction informatique basée à Nuremberg, lieu du siège national de la BA, développe et assure la maintenance d'un système d'information qui s'appuie sur :

- ♦ des applicatifs couvrant la totalité des métiers de l'agence en interne (placement, orientation, formation (cf. annexe VII) ;
- ♦ des services exposés pour les usagers (sites webs, applications smartphone) qui sont en voie d'être entièrement digitalisés ⁸⁵

Ce système d'information est le support d'une offre de services uniforme dans le pays.

⁸⁵ Prévues pour fin 2022 par l' « Online access Act ».

Le plan de modernisation de la BA « Strategy 2025 » prévoit un volet sur les systèmes d'informations, prévoyant notamment de renforcer l'utilisation de données externes en s'appuyant sur le vote à venir d'une loi d'adoption d'un identifiant unique fiscal (Steuer ID)⁸⁶.

2.1.2.2. Dans les Jobcenters co-gérés, la BA dispose de davantage d'effectifs et gère les applicatifs métiers

La direction générale des Jobcenters co-gérés est assurée par un cadre de la BA ou de l'intercommunalité, sans règle particulière prédéfinie. Chaque début d'exercice, une convention d'objectif sommaire est signée entre le directeur d'agence de l'intercommunalité et le directeur du Jobcenter.

Toutefois, les employés de la BA représentent environ deux tiers des effectifs des Jobcenters co-gérés, soit 39 614 ETP en 2021 sur près de 56 000 ETP au total⁸⁷. Un tiers des effectifs des Jobcenters cogérés par la BA et les intercommunalités est donc composé d'agents territoriaux en détachement, ainsi que le prévoit le 3 du règlement⁸⁸ de direction de l'Agence fédérale pour l'emploi relative à la délégation de pouvoirs dans le domaine du droit des fonctionnaires, des pensions et de la discipline (BAZustAnO). Au 31 décembre 2021, environ 16 340 ETP employés⁸⁹ dans les Jobcenters co-gérés étaient des agents territoriaux en détachement, conformément au § 14 de la loi sur le statut des fonctionnaires (BeamtStG).

La présence d'agents territoriaux au sein des Jobcenters facilite, s'agissant de l'accompagnement des SGB II, la coopération de l'agence avec les services sociaux des intercommunalités, qu'il s'agisse des gardes d'enfant, suivi psycho-social, accompagnement en finances personnelles, soutien au chômage et logement social⁹⁰, qui ressortent des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités en Allemagne⁹¹.

Les Jobcenters co-gérés accueillant les SGB II travaillent sur le même applicatif de gestion des demandeurs d'emploi que celui utilisé par les agences de la BA⁹². Les applicatifs, les serveurs, les intergiocis et les *data centers* sont indifféremment au service des agences et des Jobcenters. Les § 51 et 53 du deuxième livre du code social (SGB II) font de la BA un centralisateur des données⁹³, ce qui explique la prédominance de la BA sur les intercommunalités dans ce domaine.

Ainsi, le passage pour un allocataire du statut de SGB III à SGB II⁹⁴ synonyme de fin de ses droits aux allocations chômage contributives, n'entraîne aucune rupture dans la capacité de suivi de l'accompagnement dans la mesure où il reste affilié à un jobcenter co-géré.

⁸⁶ Présentation à la mission de l'infrastructure informatique, *op. cit.*

⁸⁷ Données transmises par écrit par la BA en janvier 2023.

⁸⁸ Norme de niveau réglementaire.

⁸⁹ Voir note de bas de page 78.

⁹⁰ Présentation au Jobcenter de Nuremberg, octobre 2022, p. 5.

⁹¹ Présentation des compétences des collectivités par le comité européen des régions - <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Germany-Introduction.aspx>.

⁹² Présentation à la mission de l'infrastructure informatique de la BA par le service informatique, octobre 2022, p. 13.

⁹³ Sans toutefois que le terme d'administration des données ne figure dans le code.

⁹⁴ Pour peu que son Jobcenter soit co-géré par la BA et les intercommunalités.

2.1.2.3. Comme partout en Europe, la protection des données personnelles encadre les échanges d'information entre les acteurs publics

Le règlement général sur la protection des données (RGPD) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 encadre strictement la transmission, entre personnes publiques ou entre personnes publiques et privées, d'un certain nombre de données dites « sensibles » (de santé notamment). L'article 9 dispose que l'accord explicite de la personne physique est nécessaire pour tout transfert de données de santé la concernant. Ces principes figurent également dans le deuxième livre du code social, au § 40 (encadré 14), ainsi que dans la politique de traitement des données de la BA⁹⁵.

Dès lors, si ces données peuvent être anonymisées et constituer un intérêt d'étude au niveau local, régional ou fédéral, ce cadre juridique prive les conseillers d'une possibilité d'utilisation individuelle de données ayant trait à des freins périphériques, qui sont pourtant disponibles.

Encadré 15 : § 40 du deuxième livre du code social

§ 40 Information générale

(1) L'agence pour l'emploi doit donner aux demandeurs de formation et d'emploi ainsi qu'aux employeurs la possibilité de s'informer de manière appropriée sur les postes de formation et d'emploi vacants ainsi que sur les demandeurs de formation et d'emploi.

(2) Des dispositifs d'auto-information doivent être utilisés pour le conseil, le placement et l'orientation professionnelle. Ceux-ci doivent être adaptés aux évolutions techniques.

(3) L'agence pour l'emploi ne peut intégrer dans les dispositifs d'auto-information des données relatives aux demandeurs de formation, aux demandeurs d'emploi et aux employeurs que dans la mesure où elles sont nécessaires au placement et ne peuvent être attribuées par des tiers à une personne déterminée ou identifiable. Les données qui peuvent être attribuées par des tiers à une personne déterminée ou identifiable ne peuvent être intégrées qu'avec le consentement de la personne concernée. Sur demande, une copie imprimée des données enregistrées doit être envoyée à la personne concernée. L'agence pour l'emploi peut s'abstenir d'inclure dans les dispositifs d'auto-information des données relatives aux postes de formation et de travail si celles-ci ne s'y prêtent pas.

(4) Les paragraphes 1 à 3 s'appliquent par analogie aux personnes visées à l'article 39 bis.

Source : Gesetze-im-Internet ; Mission.

2.1.3. La loi prévoit une véritable redevabilité des intercommunalités qui gèrent de façon autonome 104 Jobcenters

2.1.3.1. L'existence de 104 zugelassene kommunale Trägern fait coexister un modèle de décentralisation complète et un modèle mixte de décentralisation et soulève des enjeux de coordination importants

Juridiquement, ce sont les Länder qui ont autorisé une intercommunalité à organiser et gérer seule le service d'accompagnement des bénéficiaires du minimum social. Le § 6 du second livre du code social a ainsi donné aux Länder le pouvoir d'agréer des institutions communales responsables de l'accompagnement des bénéficiaires de l'ALG 2, *via* une convention instituant la *zugelassen kommunale Träger*.

⁹⁵ Article 8.4 du document - https://www.arbeitsagentur.de/datei/privacy-policy_ba146730.pdf.

Les *Jobcenters* zkT sont le plus souvent un département de la direction des affaires sociales de l'intercommunalité, le directeur ou la directrice de la direction étant également à la tête du centre⁹⁶. Toutefois, il existe aussi des cas où la zkT jouit d'une autonomie fonctionnelle par rapport à l'intercommunalité.

La loi (§ 6 du deuxième livre du code social) indique que « *l'Etat fédéral prend en charge les dépenses de base pour les demandeurs d'emploi, y compris les frais administratifs* ». Les intercommunalités ne financent ainsi en propre que les dispositifs d'activation distincts de ceux mis en place par la BA dans un territoire proche, et qui restent ouverts aux demandeurs d'emplois ressortissants du zkT⁹⁷.

Il n'existe aucun logiciel au zkT, de sorte que l'ensemble de ces structures dispose d'applicatifs propres, généralement acquis sur le marché, sans interfaçage avec le système d'information de la BA ou des autres *Jobcenters*.

Par ailleurs, lorsqu'un demandeur d'emploi SGB II quitte un intercommunalité où il est suivi par un zkT pour un autre intercommunalité où le *Jobcenter* est co-géré, un récapitulatif du parcours d'accompagnement doit être édité par le zkT⁹⁸. Le *Jobcenter* co-géré doit ensuite réintroduire les informations manuellement dans le système d'information de la BA.

2.1.3.2. La loi prévoit un réel système de redevabilité des communes ayant fait ce choix, envers les Länder ainsi que la Bundesagentur

A intervalles réguliers, les *Länder* contractent avec les zkT sur des objectifs, en vertu du § 48b du deuxième livre du code social. Cette convention doit inclure des stipulations sur l'ensemble des prestations octroyées par les *Jobcenters*.

Le code social prévoit enfin que l'octroi des prestations puisse être contrôlé par la Cour des comptes fédérale (§ 6b du deuxième livre du code social).

Les intercommunalités qui ont décidé de gérer le SPE sans coopérer avec l'opérateur fédéral ont enfin une obligation légale de transmettre à la *Bundesagentur für Arbeit* des statistiques précises et complètes sur leur activité et leurs demandeurs d'emplois, conformément au § 51b du deuxième livre du code social.

Ces données sont, conformément au § 51b du deuxième livre du code social :

- ◆ des informations standardisées sur les demandeurs d'emploi ;
- ◆ des listes de vacances d'emploi ;
- ◆ des dossiers de candidats à des formations ;
- ◆ des données financières sur les allocations ;
- ◆ des statistiques sur les résultats des dispositifs d'activation (formation, apprentissage par exemple).

Cette obligation permet à la BA de disposer de statistiques fiables sur l'emploi et sur l'activité et la performance des différents centres, et ainsi d'orienter les acteurs vers les bonnes pratiques (cf. encadré 16). Ces statistiques sont établis par la BA, en sa qualité d'organisme centralisateur (§53, cf. encadré 19), à partir d'une base de données commune rassemblant les informations des *Jobcenters* et les données relatives à l'emploi provenant des organismes de sécurité sociale. Elles ne peuvent être exploitées que sur une base anonymisée en application des lois allemandes sur la protection des données.

⁹⁶ Cas à Bad Belzig, lieu de visite de la mission en novembre 2022.

⁹⁷ Visite de la mission à Bad Belzig, en novembre 2022.

⁹⁸ Visite de la mission à Bad Belzig, novembre 2022.

Encadré 16 : Extrait du § 51b du deuxième livre du code social allemand, modifié par la loi du 24 décembre 2003 (traduction par deepl.com)

§ 51b Traitement des données par les institutions de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi

(1) Les organismes compétents en matière d'assurance de base pour les demandeurs d'emploi collectent en permanence les données nécessaires à la mise en œuvre de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi. Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales est habilité à définir par voie de règlement, avec l'accord du Bundesrat, les données à collecter conformément à la première phrase, qui sont nécessaires à l'utilisation aux fins visées au paragraphe 3, y compris la procédure de leur développement.

(2) Les organismes communaux et les organismes communaux agréés transmettent à l'Agence fédérale les données visées au paragraphe 1 en indiquant une caractéristique d'identification univoque, les enregistrements de données à caractère personnel en indiquant le numéro de client ainsi que le numéro de la communauté de besoins conformément à l'article 51a.

(...)

(4) L'Agence fédérale règle, en concertation avec les associations centrales communales au niveau fédéral, l'étendue exacte des informations à transmettre en vertu des paragraphes 1 et 2, y compris un rapport d'inventaire, ainsi que les délais de leur transmission. Elle règle également les nomenclatures à utiliser, le mode de transmission des données, y compris les formats de données, ainsi que la structure, l'attribution, l'utilisation et les délais d'effacement des numéros de client et de communauté de besoin conformément à l'article 51a.

Source: Gesetze im Internet ; Mission.

Encadré 17 : Extrait du § 53 du deuxième livre du code social

§53 Statistiques et transmission de données statistiques

(1) L'Agence fédérale établit des statistiques à partir des données qu'elle reçoit dans le cadre de la mise en œuvre de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi conformément à l'article 51b et des données qui lui sont transmises par les organismes communaux et les organismes communaux agréés conformément à l'article 51b. Elle se charge des rapports permanents et intègre les prestations prévues par le présent livre dans la recherche sur le marché du travail et la formation professionnelle.

(2) Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales peut préciser la nature et l'étendue ainsi que les faits et caractéristiques des statistiques et des rapports.

(3) L'Agence fédérale soumet les statistiques visées au paragraphe 1 au ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales et les publie sous une forme appropriée. Elle veille à ce que les besoins d'information à court terme du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales puissent également être satisfaits.

(...)

(5) L'Agence fédérale peut mettre à la disposition de l'Office fédéral de la statistique et des offices statistiques des Länder, à des fins de soutien à la planification et de rapport social, des données et des tableaux des statistiques sur le marché du travail et la protection de base relevant de son domaine de compétence. Elle est autorisée à transmettre à l'Office fédéral de la statistique et aux offices statistiques des Länder des données individuelles anonymisées et pseudonymisées à des fins d'analyses complémentaires. (...)

(6) L'Agence fédérale est habilitée à transmettre, à des fins exclusivement statistiques, aux services compétents des communes et associations de communes chargés de l'exécution de tâches statistiques, pour leur domaine de compétence, des données et tableaux des statistiques sur le marché du travail et la protection de base ainsi que des données individuelles anonymisées et pseudonymisées (...).

Source: Gesetze im Internet ; Mission.

2.1.3.3. La qualité de service des zkT comparée aux Jobcenters co-gérés fait l'objet de débats dans la littérature spécialisée

L'un des objectifs de la loi *Hartz IV* étaient de renforcer l'efficacité de l'activation des chômeurs de longue durée – bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld II* – en faisant de l'ALG 2 un revenu universel conditionné à des efforts du demandeur d'emploi pour améliorer son employabilité et revenir vers l'emploi.

Certains *Länder* abritent, en proportion des intercommunalités, davantage de zkT que d'autres, ainsi que le montre le tableau 12. En excluant les valeurs extrêmes que sont les villes Etat (Berlin, Brême et Hambourg), la part des intercommunalités abritant un zkT s'échelonne de 10,42 % en Bavière à 50 % en Sarre. L'écart-type est élevé (15 %), preuve de la diversité régionale des situations. Dans l'ensemble des zkT visités, les équipes dirigeantes ont fait part à la mission de la qualité du modèle, en raison de la connaissance du tissu local par l'intercommunalité gérante.

Tableau 12 : Proportion, rapportée au nombre d'intercommunalités administratifs, de zkT par Land

Ville libre ou Land	Nombre de zkT	Nombre d'intercommunalités et de villes-intercommunalités	% des intercommunalités ayant un zkT
Brême	0	1	0,00 %
Hambourg	0	1	0,00 %
Berlin	0	1	0,00 %
Bade-Wurtemberg:	11	44	25,00 %
Basse-Saxe	16	45	35,56 %
Bavière	10	96	10,42 %
Brandebourg	7	18	38,89 %
Hessen	16	26	61,54 %
Mecklenbourg-Poméranie	1	8	12,50 %
Rhénanie du Nord-Westphalie	18	53	33,96 %
Rhénanie Palatinat	5	36	13,89 %
Sarre	3	6	50,00 %
Saxe et Saxe-Anhalt	12	27	44,44 %
Schleswig-Holstein:	2	15	13,33 %
Thuringe	4	22	18,18 %
Total	105	399	26,32 %⁹⁹

Source : Annexe de l'ordonnance régissant l'organisation des zkT ; Statistik Bundesamt ; mission.

D'un point de vue régional, et en excluant les cas particuliers des villes Etat, les *Länder* dont les intercommunalités ou ville-intercommunalités sont les plus susceptibles de gérer seuls leurs *Jobcenters* sont le plus souvent celles dont le taux de chômage est le plus élevé. Le coefficient de corrélation entre le pourcentage d'intercommunalités ayant un zkT et le pourcentage de la population active bénéficiaire du SGB II est positif à 35%, avec une *p-value* inférieure à 0,01¹⁰⁰.

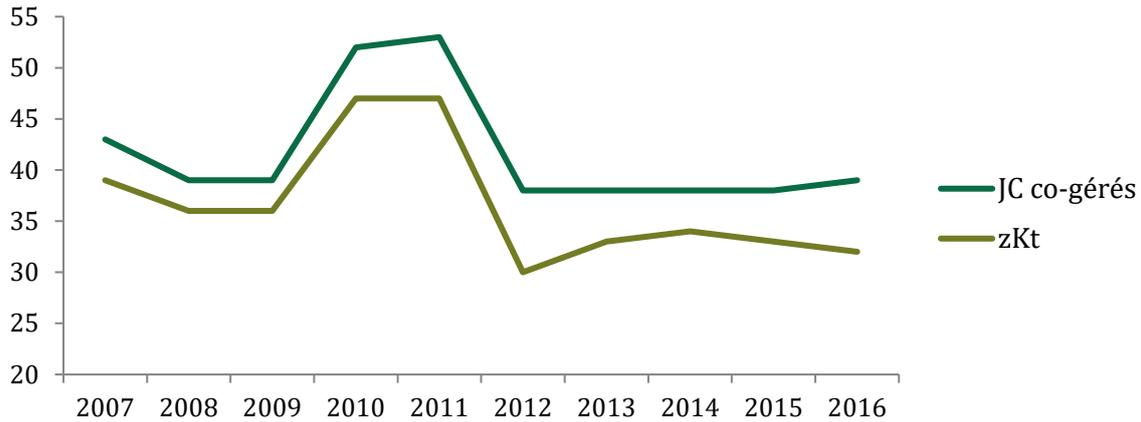
⁹⁹ Il n'y a pas toujours un *Jobcenter* (ou une entité pouvant avoir plusieurs bâtiments) par intercommunalité ou ville-intercommunalité.

¹⁰⁰ Calculs mission.

Annexe II

Cette relation est insuffisante pour prouver que la présence de zKT est défavorable à l'emploi et favorable au chômage de long-terme. L. Mergele et M. Weber se sont ainsi intéressés, sur la période 2007-2016, aux 41 *Jobcenters* co-gérés étant devenus des zKT après 2012¹⁰¹, comme groupe de traitement, tandis que les 294 *Jobcenters* co-gérés constituent le groupe de contrôle. Dans le groupe de traitement, « on constate un recul des placements sur le marché primaire du travail dans les [communes] à option, accompagné d'une augmentation des affectations à des jobs à un euro »¹⁰². Il ressort qu'en appliquant des corrections¹⁰³ on obtient un différentiel de placement de 4 pour 1 000 DE par mois en 2016.

Graphique 12 : Taux de placement brut mensuel dans le marché de l'emploi dit « primaire » de 1 000 SGB II, selon la forme juridique du *Jobcenter* (neutralisation des saisonnalités)



Source : L. Mergele et M. Weber ; mission.

Ce moindre placement n'est pas compensé (là encore, en appliquant des variables de contrôle) par une meilleure qualité moyenne de l'emploi, puisque les placements des zKT ouvrent moins souvent accès à de l'assurance sociale obligatoire (emplois salariés non subventionnés), à des salaires moins élevés et à des contrats moins longs (cf. tableau 13), en dépit d'un nombre de consultations détaillées supérieur (+ 14 %) mais à des contacts totaux avec le conseiller moins nombreux (- 20 %).

Tableau 13 : Effet de la gestion par les intercommunalités sur les caractéristiques des placements en emploi

Variable dépendante	Le nouvel emploi à plein temps est soumis à l'assurance sociale obligatoire	Variation du salaire par rapport à l'emploi précédent (échelle logarithmique)	L'emploi dure au moins six mois
Effet de la gestion par un intercommunalité	- 0,003	- 0,005	- 0,029
Variables de contrôle	Oui	Oui	Oui
Observations	88 148	88 148	88 148

Source : L. Mergele et M. Weber : données IAB.

¹⁰¹ L. Mergele et M. Weber, « Jocenter: Optionskommunen vermitteln Arbeitslose seltener in Beschäftigung », *ifo online*, 2020. Les auteurs précisent que de nombreuses variables de contrôle (âge, sexe, nationalité étrangère, niveau d'études, diplôme professionnel, fluctuations saisonnières) ont été utilisés.

¹⁰² L. Mergele et M. Weber, « Public employment services under decentralization: evidence from a natural experiment », *Journal of Public Economics* 182, 2020.

¹⁰³ Idiosyncratiques aux taux bruts de placement mensuel de bénéficiaires du SGB II dans le marché privé de l'emploi (38 placements pour 1000 personnes dans les *Jobcenters* co-gérés, 31 dans les zKT, cf. graphique 12),

Annexe II

Les zkT, plus que de réussir un placement dans l'emploi pérenne, vont être en revanche 30 % plus susceptibles de privilégier les jobs à un euro (cf 2.3.3.3.1) selon les mêmes auteurs. Il apparaît ainsi que la qualité uniforme du placement, une fois mis de côté les idiosyncraties propres aux territoires, n'est pas assurée par l'existence des zkT.

2.1.4. Au niveau local, des doublons existent, notamment dans le domaine de la formation

La BA n'ayant vu que récemment son rôle dans la prescription et le financement de la formation continue étendu (cf. 2.3.1.2), de nombreux acteurs locaux se sont formés au fur et à mesure du temps.

S'agissant du conseil en formation professionnelle, peuvent exister dans un même territoire des services de conseil gratuits et payants auprès de :

- ◆ la BA (conseil gratuit) ;
- ◆ des instituts privés (conseil payant) ;
- ◆ des services municipaux et d'intercommunalités, notamment pour les réfugiés ;
- ◆ des services des universités publiques (*Hochschulen*).

Une étude de l'organisation de coopération économique et de développement (OCDE) a ainsi répertorié l'ensemble des intervenants existants à Berlin, à titre d'exemple (cf. tableau 14), qui sont actifs dans le domaine du conseil en formation professionnelle et des lieux de formation.

Tableau 14 : Acteurs de la formation pour adulte à Berlin

Offre	Acteur	Cible
Réseau d'orientation professionnelle	Administration du Sénat de Berlin (proche d'un ministère régional)	Sans ciblage
Conseil en orientation professionnel	Administration du Sénat de Berlin (proche d'un ministère régional)	Individus souhaitant une formation diplômante
Succès en langue et formation	Administration du Sénat de Berlin (proche d'un ministère régional)	Migrants
Conseil mobile en formation et carrières pour les réfugiés	Fondation KOBRA pour les femmes, administration du Sénat de Berlin (proche d'un ministère régional)	Réfugiés
Formation professionnelle pour PME	Société publique berlinoise à vocation sociale	PME
Conseil en orientation professionnelle tout au long de la vie	<i>Bundesagentur für Arbeit</i>	Sans ciblage
Réseau de centres de formation pour adultes	<i>Volkshochschule</i> ville de Berlin	Sans ciblage
Réseau IQ	Administration du Sénat de Berlin (proche d'un ministère régional)	Migrants
Réseau de progression de carrière pour les femmes	Administration du Sénat de Berlin (proche d'un ministère régional)	Femmes
Centre pour l'éducation de base	Administration du Sénat de Berlin (proche d'un ministère régional), <i>Volkshochschule ville de Berlin</i>	Adultes peu qualifiés

Source : Mission, d'après OCDE, 2022.

2.2. Diagnostic des demandeurs d'emploi: le diagnostic de tous les demandeurs d'emploi (SGB II et SGB III) repose sur un processus en quatre étapes conduit lors d'entretiens en présentiel

2.2.1. Le diagnostic initial repose sur une procédure en quatre phases et la signature d'un contrat avec le demandeur d'emploi, qui dispose d'un guichet unique correspondant à sa situation

L'ensemble des personnes qui s'inscrivent dans une agence pour l'emploi ou dans *un Jobcenter co-géré*¹⁰⁴ font l'objet d'une procédure de prise en charge en quatre phases (cf. tableau 15).

Tableau 15 : Modèle en quatre phases de suivi du demandeur d'emploi en Allemand

Phase	Principe	Durée
1/ Diagnostic	Analyse de l'expérience et des forces et faiblesses du DE	45 minutes d'entretien initial, dix jours après inscription sur place ou en ligne ¹⁰⁵
2/ Objectif	Convenir d'un objectif professionnel réaliste	Idéalement à la fin de l'entretien initial
3/ Stratégie	Sélection de formations, immersions, actions	Généralement, deuxième entretien
4/ Mise en œuvre et suivi	Signature du contrat et suivi régulier	Bilan après six mois

Source : Présentation du Jobcenter de Nuremberg ; observations de la mission.

Le SPE allemand organise d'abord un diagnostic basé sur l'expérience du demandeur d'emploi¹⁰⁶, ainsi que ses forces et ses faiblesses personnelles. Ce diagnostic a lieu à l'issue d'un entretien initial de 45 minutes, organisée au maximum dix jours après l'enregistrement du demandeur d'emploi¹⁰⁷, au cours duquel, après une préparation préalable, le conseiller va aborder les sujets suivant :

- ◆ état du marché de l'emploi local ;
- ◆ discussion sur les forces et faiblesses du demandeur ;
- ◆ pédagogie sur les différentes mesures existantes ;
- ◆ si besoin, proposition d'aide sur le volet administratif ;
- ◆ création du dossier ;
- ◆ idéalement, la conclusion d'un objectif avec stratégie associée, consignés sur un contrat¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Les dirigeants de zKT ont indiqué à la mission, notamment à Bad Belzig, s'inspirer de ce modèle dans leur offre.

¹⁰⁵ Visite au Jobcenter de Nuremberg Häublin.

¹⁰⁶ Que les DE dépendent des Jobcenters co-gérés ou non entre les intercommunalités et la Bundesagentur für Arbeit (BA) et accueillant les publics vulnérables, ou des agences de la BA,

¹⁰⁷ Plus rapidement s'agissant des « cases », des SGB III dont la lecture du dossier par un conseiller fait craindre une employabilité très faible.

¹⁰⁸ Lors de sa visite au Jobcenter de Häublin Nuremberg, l'équipe dirigeante a indiqué à la mission que l'objectif interne était que la stratégie soit fixée au maximum douze semaines après inscription.

Une fois la stratégie convenue, un contrat peut être signé avec le demandeur d'emploi : il est obligatoire dans les agences et dans les *Jobcenters* co-gérés mais pas dans les *zugelassene kommunale Trägerinn (zKT)*. Ces contrats (d'objectif pour les SGB II et d'intégration pour les SGB III) sont prévus dans le deuxième livre du code social, § 15, et le troisième livre du code social, à son § 37 (cf. encadré 18, encadré 19). Pour les SGB II, en particulier les plus éloignés de l'emploi qui sont accompagnés par des « *case managers* », un accompagnement social et de levée des freins périphériques à l'emploi pourra être évoqué dans le contrat.

A partir du deuxième entretien, si et seulement si l'objectif - retour à l'emploi, suivre une formation par exemple - a été défini, il pourra être :

- ◆ lancé la définition d'objectifs intermédiaires ;
- ◆ discuté de l'utilisation d'outils et de dispositifs ouverts au DE ;
- ◆ défini, pour le conseiller, une liste de contacts tiers (formateurs, services sociaux et médicaux) à contacter.

**Encadré 18 : § 15 du deuxième livre du code social allemand,
modifié par la loi du 24 décembre 2003 (traduction deepl.com)**

§ 15 Convention d'insertion

(1) L'agence pour l'emploi doit déterminer sans délai, conjointement avec chaque personne ayant droit aux prestations et capable de travailler, les caractéristiques personnelles, les capacités professionnelles et les aptitudes nécessaires à l'insertion (analyse du potentiel). Les constatations portent également sur la question de savoir si et par quelles circonstances l'insertion professionnelle sera vraisemblablement plus difficile. L'agence pour l'emploi n'est pas tenue de constater à nouveau les faits dont elle est informée en vertu de l'article 9a, deuxième phrase, point 2, du livre III, à moins qu'il n'existe des éléments indiquant que des changements importants pour l'insertion ont eu lieu.

(2) L'agence pour l'emploi doit, en accord avec l'organisme communal, convenir avec chaque bénéficiaire de prestations de l'assurance chômage des prestations nécessaires à son insertion en tenant compte des constatations visées au paragraphe 1 (convention d'insertion). La convention d'insertion doit déterminer :

1. les prestations d'insertion professionnelle ou de formation visées par la présente section dont bénéficie l'ayant droit,
2. quels efforts les bénéficiaires de prestations aptes à travailler doivent au moins entreprendre pour s'insérer dans le monde du travail, à quelle fréquence et sous quelle forme ces efforts doivent être prouvés,
3. comment les prestations d'autres prestataires sont intégrées dans le processus d'insertion.

La convention d'insertion peut notamment déterminer les activités ou les domaines d'activité dans lesquels l'ayant droit doit être placé.

(3) La convention d'insertion doit être réexaminée et mise à jour régulièrement, au plus tard à l'issue d'une période de six mois. Lors de chaque convention d'insertion suivante, les expériences acquises jusqu'alors doivent être prises en compte. Si un accord n'est pas conclu conformément au paragraphe 2, les dispositions doivent être prises par acte administratif.

(4) La convention d'insertion peut également convenir des prestations dont bénéficient les personnes vivant en communauté de besoins avec le ou les bénéficiaires aptes au travail. Ces personnes doivent y être associées

Source : Gesetze im Internet ; Mission.

**Encadré 19 : § 37 du troisième livre du code social allemand
(allemand et traduction deepl.com)**

§ 37 Analyse de potentiel et convention d'insertion

(1) L'agence pour l'emploi doit, immédiatement après l'annonce de la demande de formation ou l'annonce de la demande d'emploi, déterminer avec le demandeur de formation ou le demandeur d'emploi les caractéristiques professionnelles et personnelles, les aptitudes professionnelles et l'aptitude nécessaires au placement (analyse de potentiel). L'analyse de potentiel s'étend également à la détermination des circonstances susceptibles de rendre l'insertion professionnelle plus difficile.

(2) Une convention d'insertion conclue par l'agence pour l'emploi avec le demandeur de formation ou le demandeur d'emploi fixe pour une période à déterminer

1. l'objectif d'insertion,
2. les efforts de placement de l'agence pour l'emploi,
3. les efforts personnels d'insertion professionnelle que le demandeur de formation ou le demandeur d'emploi doit au moins entreprendre et à quelle fréquence, et sous quelle forme ces efforts doivent être prouvés,
4. les prestations de promotion active de l'emploi prévues.

Les besoins spécifiques des personnes handicapées et gravement handicapées doivent être pris en compte de manière appropriée.

(3) Un exemplaire de la convention d'insertion doit être remis au demandeur de formation ou au demandeur d'emploi. La convention d'insertion doit être adaptée à l'évolution de la situation ; elle doit être reconduite si la recherche d'une formation ou d'un emploi n'a pas pris fin au cours de la période pour laquelle elle était initialement valable. Elle doit être réexaminée au plus tard après six mois de chômage, et au plus tard après trois mois pour les jeunes chômeurs et les jeunes à la recherche d'une formation. Si une convention d'insertion n'est pas conclue, les efforts personnels requis en vertu du paragraphe 2, première phrase, point 3, doivent être fixés par acte administratif.

Source : Gesetze im Internet ; Mission.

2.2.2. La stratégie d'évitement du chômage permet d'avoir recours à ce diagnostic avant même l'entrée en chômage

En Allemagne, un des principaux indicateurs de succès des agences en charge des personnes bénéficiant de l'assurance chômage est « l'évitement du chômage ». Cet indicateur estime le nombre de personnes ayant quitté, volontairement ou non, un emploi et retrouver un nouvel emploi, sans période de chômage. Il représente 10 % de l'indice de performance économique et sociale des agences. L'atteinte de ces objectifs joue sur la part variable de la rémunération des directeurs d'agence.

Il s'appuie sur trois facteurs :

- ◆ **la connaissance très en amont par les futurs DE de leur licenciement.** En effet, le délai légal de notification de licenciement est long (jusqu'à sept mois dans certains cas¹⁰⁹) et donne ainsi le temps de remplir les formalités d'inscription à la BA ;
- ◆ **l'obligation de s'inscrire à la *Bundesagentur für Arbeit* dès réception de la notification de licenciement** par les demandeurs d'emploi, afin de bénéficier des allocations contributives¹¹⁰ ;

¹⁰⁹ Note du cabinet d'avocats Winheller sur le sujet - <https://www.winheller.com/en/business-law/labor-employment-law/termination-of-employment/german-notice-periods.htm>

¹¹⁰ Voir le formulaire https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-5-entlassung_ba015380.pdf, partie « Vorwort ».

Annexe II

- ◆ **l'obligation d'information à la BA de la part d'entreprises prévoyant de licencier un certain nombre de salariés** (cf. encadré 20). Une preuve de la consultation préalable du comité d'entreprise est également obligatoire. Dans ce cadre, la notion de « licenciement » est entendue dans son acception large, incluant les non-renouvellements de contrats. L'information de la BA est obligatoire si :
 - l'entreprise emploie régulièrement de 21 à 59 personnes et au moins 6 licenciements sont prévus ;
 - l'entreprise emploie régulièrement entre 60 et 499 travailleurs et qu'au moins 10 pour cent des travailleurs ou plus de 25 travailleurs doivent être licenciés ;
 - l'entreprise emploie régulièrement au moins 500 personnes et au moins 30 licenciements sont prévus¹¹¹.

Les obligations juridiques reposant sur les employeurs sont rappelées sur le portail employeurs, sur lequel il est possible d'éditer les notifications¹¹².

Encadré 20 : Loi de protection des licenciements, paragraphe 17

Loi sur la protection contre le licenciement (KSchG)

§ 17 Obligation de déclaration

(1) L'employeur est tenu d'aviser l'agence pour l'emploi avant de

1. dans les entreprises employant en règle générale plus de 20 et moins de 60 salariés, plus de 5 salariés,
2. dans les établissements employant habituellement au moins 60 et moins de 500 travailleurs, 10 % des travailleurs occupés régulièrement dans l'établissement ou plus de 25 travailleurs,
3. dans les établissements employant habituellement au moins 500 travailleurs, au moins 30 travailleurs dans une période de 30 jours civils. Sont assimilés aux licenciements les autres cas de cessation du contrat de travail à l'initiative de l'employeur.

(2. Lorsque l'employeur envisage de procéder à des licenciements soumis à notification en vertu du paragraphe 1, il est tenu de fournir en temps utile au comité d'entreprise les informations utiles et de l'informer par écrit notamment sur

1. les motifs des licenciements envisagés,
2. le nombre et les catégories professionnelles des travailleurs à licencier,
3. Le nombre et les catégories professionnelles des travailleurs habituellement employés,
4. la période au cours de laquelle les licenciements doivent intervenir,
5. les critères prévus pour la sélection des travailleurs à licencier,
6. les critères prévus pour le calcul des éventuelles indemnités de licenciement.

L'employeur et le comité d'entreprise doivent notamment se concerter sur les possibilités d'éviter ou de limiter les licenciements et d'en atténuer les conséquences.

Source : Gesetze im Internet ; Mission ; (traduction deepl.com).

¹¹¹ Page dédiée de la BA - <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/personalfragen/anzeigepflicht-beientlassungen>).

¹¹² Page dédiée sur le site de la BA : <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/personal-verwaltung/ende-beschaefigung>.

2.2.3. Les services médicaux et psychologiques internes aux agences et aux *Jobcenters* complètent le diagnostic pour déterminer l'aptitude au travail des demandeurs d'emploi, notamment des SGB II, complétant les diagnostics

En Allemagne, l'aptitude au travail est déterminée par un médecin employé par les agences pour l'emploi. L'aptitude au travail est définie comme la capacité de travailler au moins trois heures par jour¹¹³.

La procédure est similaire dans le réseau des agences pour l'emploi (dont dépendent les bénéficiaires de l'assurance chômage, dits SGB III) et les *Jobcenters* (dont dépendent les personnes sans emploi et n'étant pas/plus couvert par l'assurance chômage, dit SGB II). On décompte, fin 2020, 796 équivalents temps plein (ETP) traitant la population SGB III, et 396 traitant la population SGB II¹¹⁴.

Dans les agences pour l'emploi (SGB III) (cf. encadré 21), des médecins de la *Bundesagentur für Arbeit* déterminent, sur demande d'un conseiller en agence, si une personne inscrite est bien apte au travail. Selon le code, la BA est libre sur les modalités de contrôle et peut donc faire réaliser le diagnostic par un médecin et/ou un psychologue. Le contenu de l'examen standard s'appuie sur un formulaire coédité par le BA et l'ordre allemand des médecins, qui fait l'objet d'actualisations régulières¹¹⁵.

Dans les *Jobcenters* (SGB II) (cf. encadré 22), les médecins et psychologues déterminent également en cas de demande du conseiller l'aptitude professionnelle du demandeur d'emploi bénéficiant de l'*Arbeitslosengeld 2* (minimum social). L'intercommunalité peut s'opposer au diagnostic, avec d'autres institutions, ce qui suspend la décision et oblige une autorité fédérale à donner un avis d'expert, qui est contraignant pour la *Bundesagentur für Arbeit*.

Il existe également des services médicaux dans les zkt¹¹⁶ (*zugelassene kommunale Träger*), les *Jobcenters* gérés uniquement par intercommunalités. Juridiquement, la loi impose seulement à cette institution « de déterminer le montant des prestations à verser dans le cadre de sa compétence. ».

Toute décision d'inaptitude médicale constatée aura pour effet de transférer la personne vers une prise en charge régie par le douzième livre du code social (« SGB XII »), centrée sur les personnes inaptes au travail et les personnes au *minimum* vieillesse. Les travailleurs handicapés dépendent eux d'un autre régime (neuvième livre du code social, SGB IX).

La *Bundesagentur für Arbeit* dispose ainsi de médecins et de psychologues dans l'ensemble des agences et *Jobcenters*. Les médecins représentent, en 2021, 790 équivalents temps plein (ETP) en agence et 397 ETP en *Jobcenter*, soit 1,4 % des effectifs totaux¹¹⁷. Les psychologues professionnels représentent eux 836 ETP fin 2021.

La mission ne dispose pas de données agrégées sur les ETP mobilisées dans les zkt.

Les médecins de la *Bundesagentur für Arbeit* peuvent également, en cas de besoin, mener des entretiens de conseil personnalisés, par exemple dans le cas de reconversions professionnelles¹¹⁸, tout au long de la période de chômage. Ceci est valable pour la population bénéficiaire d'allocations contributives (« SGB III ») et celle bénéficiaire du minima social (« SGB II »).

¹¹³ L'aptitude au travail est définie comme la capacité de travailler trois heures par jour, au § 8 du deuxième livre du code social, paragraphe auquel le troisième livre fait référence à son § 9a.

¹¹⁴ Bilan social de la BA, 2021.

¹¹⁵ Formulaire médical type de la BA.

¹¹⁶ Présentation du JC de Bad Belzig à la mission, en novembre 2022.

¹¹⁷ Bilan social 2021 de la BA, transmis à la mission en novembre 2021, p. 8.

¹¹⁸ Brochure dédiée - <https://www.arbeitsagentur.de/bakarriere/arbeiten-bei-der-ba/arbeiten-im-aerztlichen-dienst>.

Annexe II

Encadré 21 : § 32 du troisième livre du code social (traduction par deepl.com)

§ 32 Examen d'aptitude

L'agence pour l'emploi doit, avec l'accord du demandeur, procéder à un examen médical et psychologique et à une expertise dans la mesure où cela est nécessaire pour déterminer l'aptitude professionnelle ou l'aptitude au placement.

Source : Gesetze im Internet.

Encadré 22 : § 44a du deuxième livre du code social (traduction par deepl.com)

§ 44 Manquements à l'obligation de déclaration

(1) L'agence pour l'emploi détermine si le demandeur d'emploi est apte à travailler. Peuvent s'y opposer :

1. l'institution communale,
2. une autre institution qui serait compétente en cas d'incapacité totale de travail, ou
3. la caisse d'assurance maladie qui devrait verser des prestations d'assurance maladie.

L'opposition doit être motivée. En cas d'opposition, l'agence pour l'emploi prend une décision après avoir demandé un avis. L'avis d'expert est établi par l'organisme compétent en vertu de l'article 109a, paragraphe 4, de la loi sur l'assurance maladie.

(...)

(4) L'agence pour l'emploi détermine si et dans quelle mesure la personne apte à travailler et les membres de son ménage ont droit à l'aide sociale.

(5) L'institution communale détermine le montant des prestations à verser dans le cadre de sa compétence.

Source : Gesetze-im-Internet.

2.3. Accompagnement des demandeurs d'emplois : une préférence pour le placement immédiat dans un emploi, mise en place de façon relativement autonome par les agences et les Jobcenters, et une montée en puissance de la formation professionnelle

2.3.1. Via son service de placement, mais aussi de financement de la formation et de l'apprentissage, la BA vise d'abord à un retour rapide vers l'emploi des DE

2.3.1.1. La priorité a été donnée jusqu'à présent au retour vers l'emploi

Les deux livres du code social régissant les droits et obligations des demandeurs d'emploi, qu'ils bénéficient (« SGB III ») ou non (« SGB II ») des assurances contributives, font du retour vers l'emploi le premier des objectifs du service public de l'emploi. Ainsi, le § 1 du troisième livre, consacré aux principes du livre, détaille l'objectif de la « promotion de l'emploi », tandis que le (2) du § 1 du deuxième livre du code social indique que la garantie de base doit « permettre aux bénéficiaires de mener une vie conforme à la dignité humaine » et qu'elle doit « aider les bénéficiaires capables de travailler à prendre ou à conserver une activité professionnelle ».

La part des demandeurs d'emploi s'engageant dans une formation professionnelle demeure, même en 2021, faible en comparaison à la France par exemple. En 2021¹¹⁹, 11 % des demandeurs d'emplois SGB II et SGB III (297 000 sur 2 610 000 personnes) se sont « engagés dans une reprise de formation professionnelle subventionnée par les agences ou les Jobcenters co-gérés »¹²⁰. En comparaison, parmi les demandeurs d'emplois français inscrits à Pôle emploi (catégories A, B, C, soit environ 5 368 000 personnes) fin 2021, 21 % ont entamé ou terminé une formation durant l'année 2021 (1 108 820)¹²¹.

2.3.1.2. Pour accompagner les mutations de l'économie et du marché du travail, la formation professionnelle et continue est devenue un objectif stratégique de la BA

La Stratégie 2025 de la BA, finalisée en octobre 2018¹²², insiste fortement sur le rôle de la BA dans l'accompagnement des mutations économiques et du marché du travail, auprès des demandeurs d'emploi et des actifs. Dans sa présentation synthétique rendue publique¹²³, la BA met l'accent sur la probable substituabilité croissante de certains secteurs (industrie, métiers du soin) et de certains types de professions, notamment à qualification moyenne. Il en découle un principe directeur de la stratégie de « *façonnement du marché de la formation* ».

Juridiquement, la BA peut agir de deux manières pour faciliter la formation des demandeurs d'emplois :

- ◆ en fournissant du conseil en formation, en lien avec les besoins des employeurs et les observations qu'elle fait du marché du travail (**§ 34 du troisième livre du code social**) ;
- ◆ en finançant des formations (**§§ 3 et 4 du SGB II, § 56 du SGB III**) détentrices de certificats.

Le conseil en formation se fait lui par plusieurs canaux accessibles à tous les publics suivis par les agences et Jobcenters, par :

- ◆ des conseillers spécialisés ;
- ◆ des centres d'informations sur les carrières, espaces ouverts au sein des agences mais ouverts à tous¹²⁴ ;
- ◆ un portail spécialisé complet¹²⁵.

Des outils innovants ont été également récemment développés par la BA pour aider l'orientation des demandeurs d'emploi et pour développer les conseils en orientation professionnelle. Le portail « New Plan » a ainsi été lancé dans sa version complète en 2021 et s'adresse à l'ensemble des demandeurs d'emploi et employés ressentant un besoin de réorientation professionnelle. Ce portail permet aux utilisateurs d'effectuer une revue de leurs

¹¹⁹ Rapport annuel 2021 de la BA, p. 44.

¹²⁰ Cette part de demandeurs d'emplois ne prend pas en compte les formations professionnelles financées par les Jobcenters gérés par les seules intercommunalités.

¹²¹ Statistiques sur les demandeurs d'emploi disponibles sur le site de Pôle Emploi - <https://statistiques.pole-emploi.org/formation/publication>.

¹²² Présentation synthétique sur le site de la BA - https://www.arbeitsagentur.de/datei/ba-2025-praesentation_ba018006.pdf.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ *Ibid*.

¹²⁵ Portail « Suchergebnisse » - https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-6-weiterbildung_ba015381.pdf.

Annexe II

compétences (savoir-faire et savoir-être), de consulter des exemples de professions requérant des compétences proches, ainsi que des offres d'emplois.¹²⁶

Tout soutien financier et logistique de la BA pour suivre une formation doit s'appuyer sur un diagnostic préalable, qui conclut à la nécessité pour le demandeur d'emploi ou l'employé de suivre une formation. L'aide financière sera dans ce cas automatique pour les SGB II, en tant que de besoin, et conditionnelle pour les demandeurs d'emplois ou personnes en emplois (2 du § 56 du SGB III), s'ils « *ne disposent pas autrement des moyens nécessaires pour couvrir leurs besoins en matière de subsistance, de transport et d'autres dépenses (besoins totaux)* ». Cette aide prend la forme d'un « bon de formation ».

Au total, les dépenses de promotion et de financement de la formation représente au total 2,2 Mds€ par an en 2021, contre 1,6 Md€ en 2020¹²⁷, qu'il s'agisse des demandeurs d'emplois et des salariés.

Le rôle de la BA dans le financement de la formation continue pour des salariés employés a aussi été renforcé par la loi en 2020. Bien que le soutien à la formation continue constitue une « *prestation de promotion de l'emploi* » (§ 3 du SGB II) depuis la loi du 24 mars 1997, le soutien financier de la BA et plus largement, des organismes actifs dans la formation continue, restait très faible depuis cette date. En 2018, une « *Qualifizierungsoffensive* »¹²⁸ (offensive sur la qualification) du ministre fédéral a été lancée pour encourager la formation professionnelle et se préparer aux reconfigurations de l'économie et du marché du travail. La loi sur les chances de qualification déposée en 2019, et promulguée en 2020 vise ainsi à « *promouvoir la formation professionnelle continue dans le contexte de l'évolution structurelle et le développement de l'aide à la formation* »¹²⁹.

Encadré 23 : Principaux apports de la loi fédérale sur les chances de qualification de 2019

Les principaux objectifs de cette loi sont de :

- de développer l'aide à la formation professionnelle continue pour les salariés dont les activités professionnelles pourraient être remplacées par de nouvelles technologies, qui sont menacés par le changement structurel ou qui aspirent à une formation continue dans un métier en tension ;
- d'encourager la formation indépendamment de la formation, de l'âge et de la taille de l'entreprise ;
- de créer une aide pour les salariés peu qualifiés sans diplôme professionnel ou titulaires d'un diplôme professionnel, s'ils exercent depuis au moins quatre ans un emploi non qualifié ou semi-qualifié et ne peuvent plus exercer le métier qu'ils ont appris ;
- de créer une prime pour les participants à la formation continue, qui reçoivent entre 1 000 et 1 500 € en cas de réussite à l'examen intermédiaire ou final.

Le montant de l'aide à la formation continue est de :

- jusqu'à 100 % pour les salariés des très petites entreprises (< 10 salariés) ;
- jusqu'à 50 % pour les salariés des petites et moyennes entreprises (PME, 10-249 salariés) ;
- jusqu'à 25 % pour les salariés des grandes entreprises (moins de 2.500 salariés) ;
- jusqu'à 15% pour les salariés des grandes entreprises.

Source : Bundesagentur für Arbeit ; Mission.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Compte financier de la BA en 2021, site officiel.

¹²⁸ Dossier de presse du gouvernement fédéral sur le plan dédié, sur le site du ministère - <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Aus-und-Weiterbildung/Weiterbildungsrepublik/Nationale-Weiterbildungsstrategie/Fragen-und-Antworten/faq-qualifizierungsoffensive.html>

¹²⁹ Page dédiée sur le site du ministère allemand fédéral chargé du travail - <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/qualifizierungschancengesetz.html>

2.3.2. Les décisions liées à l'accompagnement sont fortement décentralisées au niveau du conseiller

2.3.2.1. Les conseillers disposent d'un portefeuille de 115 DE en moyenne par agence et peuvent décider eux-mêmes du financement de dispositifs d'activation

Les agences concentrent, en 2021, 54,8 % des effectifs employés par la BA, soit 56 032 équivalents temps plein, *i.e.* une moyenne de 361 ETP par agence et 93 par site, soit plus de deux fois l'effectif moyen d'un site Pôle Emploi¹³⁰. Environ la moitié de ces ETP a des fonctions opérationnelles (cf. tableau 16). Les effectifs de médiation correspondent à 18 337 personnes. La *Bundesagentur* estime qu'en agence, chaque conseiller chargé de placement dispose d'un portefeuille moyen de 115,4 demandeurs¹³¹.

Tableau 16 : Répartition par fonction des employés de la BA en 2021, chargés du public SGB III

Année	2021
Domaines opérationnels	27 069,3
<i>dont le portail client</i>	4 573,0
<i>dont centre de service</i>	5 191,5
<i>dont médiation</i>	18 337,1
<i>dont conseillers en réadaptation</i>	997
<i>dont conseillers d'orientation professionnelle</i>	4 371,6
<i>dont personnel de placement (total)</i>	10 202,3
<i>dont orientation professionnelle avant l'emploi</i>	4 297,6
<i>dont orientation professionnelle dans la vie active</i>	475,5
<i>dont médiation générale</i>	5 857,6
<i>dont professions académiques</i>	315,6
<i>dont réadaptation professionnelle et participation</i>	2 167,2
<i>dont service aux employeurs</i>	3 970,5
<i>dont placement général/AG-S - transversal</i>	0,0
<i>dont conseil en intégration SGB III</i>	1 207,9
Service opérationnel	11 061,5
<i>dont AlgPlus</i>	3 519,8
<i>dont AMDL</i>	615,6
<i>dont Kug, Ings, AtG</i>	4 227,7
<i>dont BAB, Reha</i>	549,7
<i>dont service de recours</i>	632,7
Service interne	5 159,8
<i>dont IS Personnel</i>	3 543,2
<i>dont IS CF (contrôle et finances)</i>	498,8
<i>dont centre de formation et de congrès</i>	506,6
<i>dont statistiques</i>	178,5
<i>dont achat de services du marché du travail</i>	211,9
Caisse d'allocations familiales	4 422,9
RIM (total composite)	0,0
<i>dont RIM (service/IS)</i>	2 272,6
Service de recouvrement	861,3
autres domaines	3 537,3
<i>dont service médical</i>	797,2
<i>dont service de psychologie professionnelle</i>	829,9
Total	56 032

Source : Bilan social 2022, BA.

¹³⁰ La mission IGF d'évaluation tripartite précitée estime, dans son annexe consacrée à l'accompagnement, que 79 % des effectifs travaillent en agence sur les 48 000 ETP employés par Pôle Emploi en 2021. Sachant que Pôle Emploi dispose de 915 sites accueillant du public, cela induit un ratio moyen de 41.

¹³¹ Réponse écrite à la mission le 28 octobre 2022.

Annexe II

S'agissant du public SGB II, le portefeuille moyen d'un conseiller en *Jobcenter* est de 115 demandeurs d'emploi par conseiller au-delà de 25 ans, 59 en deçà (cf. tableau 17). Les *Jobcenters* disposent au total de 22 500 ETP chargés du conseil et du placement. Ceci traduit un fort engagement du service public de l'emploi en faveur d'un retour rapide vers l'emploi des demandeurs d'emploi ayant une durée de chômage supérieure à un an.

Tableau 17 : Estimations des portefeuilles moyens de demandeurs d'emploi pour les conseillers chargés du placement, au sein des agences et des *Jobcenter* co-gérés (en 2022)

	Portefeuille moyen par conseiller chargé du placement SGB III	Portefeuille moyen par conseiller chargé du placement SGB II (+ 25 ans)	Portefeuille moyen par conseiller chargé du placement SGB II (- 25 ans)
Réponse écrite BA	115	115	59
Visite de terrain à Nuremberg	150	150	75
Calculs d'après le bilan social	96	N.D.	N.D.

Source : Visite de la mission à Nuremberg ; réponse à la mission de la BA ; Bilan social de la BA ; Mission.

Les conseillers d'agence ou de *Jobcenter* peuvent engager un programme d'activation pour les demandeurs d'emplois, sous réserve d'une soutenabilité budgétaire vérifiée par la direction de l'agence.

2.3.3. Un accompagnement spécifique existe pour les populations jeunes, faisant face à des freins périphériques et/ou particulièrement loin de l'emploi

2.3.3.1. Dans la plupart des territoires, la Bundesagentur et les intercommunalités gèrent les Jugendberufsagenturen, des guichets uniques réservés aux jeunes

Le code social charge la BA d'une mission de conseil en orientation professionnelle (§ 29 du troisième livre) aux « *jeunes et adultes qui participent ou souhaitent participer à la vie professionnelle* ». Préalablement à l'année 2020, le conseil en orientation professionnelle était concentrée sur les populations jeunes (étudiants, lycéens, apprentis)¹³², tandis qu'a été lancée à partir de 2020 une offre à destination de l'ensemble des personnes accompagnées par la BA afin que ces derniers disposent de conseils « *tout au long de la vie professionnelle* »¹³³.

L'offre d'orientation professionnelle des jeunes s'est ainsi développée autour des *Jugendberufsagenturen* (cf. encadré 24) à partir de 2010 et l'impulsion par le ministère fédéral chargé du travail et des affaires sociales d'un plan national « *alliance jeunesse et carrières* »¹³⁴. Il s'agit de guichets distincts des agences ou *Jobcenters* mais situés sur le même site géographique (cf. encadré 25). Des conseillers carrière sont disponibles sur rendez-vous pour les lycéens et étudiants. Par ailleurs, des espaces ouverts sans rendez-vous permettent aux jeunes de disposer de brochures, des tablettes détaillant les catalogues de formations et de métiers référencés, dans le cadre des espaces « Biz » en agence.

¹³² Inspection générale des finances, *Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, 2010, p. 30.

¹³³ BA, *Rapport annuel 2021*, p. 48.

¹³⁴ Mention sur le site officiel de la ville d'Hambourg - <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fnh/3416302/2012-05-15-basfi-jugendberufsagentur/>

Annexe II

En dépit des différences locales de services fournis, l'objectif des JBA, selon la BA¹³⁵ est de fournir une offre extensive permettant la bonne transition des jeunes d'une formation à un emploi, ou d'être au centre de la coopération des différents services d'insertion traitant de populations jeunes en difficulté.

La création d'un guichet unique ne s'est pas encore accompagnée de la mise en commun des applicatifs informatiques des différents acteurs. Seule ¼ des JBA seraient actuellement connectées à la plateforme « *jobconnect* » développé par la BA, les autres gérant la redondance des données entre les différents systèmes d'information.

Encadré 24 : Les *Jugendberufsagenturen*

Les 353¹³⁶ *Jugendberufsagenturen* (agence professionnelle des jeunes) sont des guichets uniques traitant pour les 15-24 ans, dans la plupart des cas :

- de l'orientation académique ;
- de l'orientation professionnelle ;
- de la formation et des freins périphériques à l'emploi des 15-24 ans.

Ces guichets ne traitent pas directement du placement professionnel, service fourni par les conseillers médiateurs. Ils sont situés physiquement dans des agences ou *Jobcenters*, qu'ils soient co-gérés ou non avec les intercommunalités. Les agences et *Jobcenters* décident localement des services effectivement dispensés.

Dans les exemples observés par la mission (district de Barnim, Nuremberg), les jeunes accompagnés par les JBA parviennent à ce guichet *via* :

- les services d'instruction de demandes d'allocation ALG 2, dans le cas où le jeune est émancipé (il est possible d'être bénéficiaire du minimum social dès 15 ans en Allemagne) ;
- les lycées généraux (*Gymnasien*) et techniques ou professionnels (*Realschulen* et *Gesamtschulen*), dans lesquels les conseillers JBA assurent des permanences hebdomadaires ;
- des publicités présentes dans d'autres services sociaux et sur internet.

Le réseau des agences professionnelles des jeunes estime qu'en 2021, 89 % des intercommunalités ou ville-intercommunalités étaient couverts par une JBA.

Source : Page d'accueil du réseau des JBA ; Visite de la mission.

Encadré 25 : La *Jugendberufsagentur* du *Kreis* de Barnim (ville de Eberswalde)

La ville de Eberswalde accueille le *Jobcenter* de l'intercommunalité de Barnim (*Land* du Brandebourg), une entité co-gérée par la *Bundesagentur für Arbeit* et le *Kreis*

La mission a visité ce *Jobcenter* le mardi 15 novembre 2022 et a pu s'entretenir avec l'équipe dirigeante et des représentants du *Kreis*.

Une *Jugendberufsagentur* se situe au 1^{er} étage du bâtiment principal, avec une identité visuelle distincte, et s'adresse à tous les jeunes de moins de 25 ans sur les missions d'orientation, de formation, de coaching, de placement et de questions sociales. S'agissant du placement, les conseillers « jeunes » préparent leur public à des entretiens ensuite menés par les médiateurs emploi. S'agissant des questions sociales (addiction, psychologie), les équipes de la JBA redirigent les jeunes envers les personnels intercommunaux.

Les conseillers « jeunes » sont itinérants : ils assurent des permanences trois jours par semaine dans des établissements d'enseignements secondaires du *Kreis*, et organisent des rendez-vous dans l'enceinte de la JBA deux jours par semaine. L'ensemble des établissements secondaires de l'arrondissement est couvert par des permanences d'équipes du JBA.

Source : Visite le 15 novembre 2022.

¹³⁵ Eléments écrits transmis à la mission en janvier 2023.

¹³⁶ Page d'accueil internet du réseau des JBA.

2.3.3.2. S'agissant des demandeurs d'emploi faisant face à des « freins périphériques », une gamme d'aides est également disponible

2.3.3.2.1. Les services aux familles

Le code social allemand charge la BA du versement des allocations versées aux familles, i.e les « suppléments pour enfant » versés mensuellement (229 € par enfant), les prestations pour la restauration scolaire, pour les frais de crèche.

La gestion des caisses d'allocations familiales mobilise, en 2021, 4 656 ETP au sein de la BA, dont 214 emplois de direction au siège. Cette intégration facilite, notamment dans les JC co-gérés, le traitement de freins périphériques à l'emploi ayant trait à la situation familiale des demandeurs.

Les services de gardes d'enfants en Allemagne sont assurés par des acteurs privés et associatifs, le cas échéant par les intercommunalités¹³⁷. La présence de services de garde d'enfants à coût abordable (inférieure au revenu marginal) est une incitation clef pour des parents à rester sur le marché du travail, et à des demandeurs d'emploi de le rejoindre¹³⁸. Le SPE allemand a donc inclus dans son offre d'activation un soutien financier à la garde d'enfants.

Les dépenses liées à la participation à des mesures de formation continue, pour la prise en charge d'enfants nécessitant une surveillance, peuvent être accordées par l'Agence pour l'emploi. Cette dernière considère en effet que « *les enfants âgés de 15 ans au plus ont besoin d'être surveillés dans le cadre de la promotion de l'emploi (Arbeitsförderung)* »¹³⁹.

Les frais de garde d'enfants aux fins de la promotion de l'emploi sont les suivants :

- ◆ les frais d'inscription au jardin d'enfants / à la crèche ;
- ◆ les dépenses pour une assistante maternelle ;
- ◆ les frais supplémentaires de surveillance par des voisins ou des parents ;
- ◆ les frais de subsistance ne sont pas des frais de garde d'enfants.

L'Agence pour l'emploi prend en charge les dépenses de 130 € par mois et par enfant, indépendamment du montant réel des dépenses. Néanmoins, l'efficacité de cette aide repose sur l'existence d'une offre de garde d'enfants, qui reste inégale selon les Länder.

2.3.3.2.2. Les services de prévention du surendettement et des addictions dans les JC

Le § 16a du SGB II dispose que « afin de réaliser un encadrement et un soutien globaux et complets en matière d'insertion professionnelle, les prestations suivantes, nécessaires à l'insertion du ou des bénéficiaires aptes à travailler dans la vie professionnelle, peuvent être fournies :

- ◆ (...)
- ◆ **2. le conseil en matière de dettes,**
- ◆ **3. l'assistance psychosociale,**
- ◆ **4. le conseil en matière de dépendance. »¹⁴⁰**

¹³⁷ Etude comparative de l'UNESCO sur l'éducation des enfants - https://unesdoc.unesco.org/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_75caec2b-ba4d-4593-819b-c7fe76f6a7ea?_id=189211eng.pdf&to=132&from=1#pdfjs.action=download

¹³⁸ Harvard Business Review, « Childcare is a business issue », Avril 2021.

¹³⁹ Page dédiée sur le site de la BA.

¹⁴⁰ Site Gesetze-im-Internet - https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/_16a.html (traduction par deepl.com).

Néanmoins, la mission ne dispose pas en date du 2 décembre 2022 d'une carte des *debt counselling centers* et des services d'*addiction counselling* dans les différents JC. Dans les JC co-gérés, le degré d'intégration de ces services sociaux varie, de simples collaborations avec des services communaux ou d'intercommunalité pouvant exister¹⁴¹. L'existence d'un service de conseil en dette privée intégré ou communal et fortement associé permet au conseiller du demandeur d'emploi, qui a par exemple le pouvoir depuis la loi Hartz IV d'effacer certains arriérés de paiement de loyer¹⁴², de disposer d'un appui technique.

Cette mission n'est pas obligatoire, ce qui explique le maintien d'un réseau d'acteurs associatifs dans ces domaines¹⁴³.

2.3.3.2.3. Les aides à la mobilité

Si le placement en emploi ou en formation proche du lieu de vie du demandeur d'emploi est privilégié, des aides à la mobilité quand elle est nécessaire sont pratiquées, en particulier pour les SGB II. Les *Jobcenter*¹⁴⁴ considèrent ainsi que le paiement du permis de conduire (permis B) constitue une prestation d'insertion au sens du § 16 du SGB II et est à ce titre financée par la BA.

Le financement du permis de conduire par les agences (SGB III) est plus rare et pourra concerner les publics jeunes¹⁴⁵.

Par ailleurs, *via* les « budgets de placement », la BA peut soutenir financièrement les demandeurs d'emploi :

- ◆ dans leurs frais de déménagement, si l'obtention d'un nouvel emploi le commande ;
- ◆ dans leurs frais de candidature (frais de déplacement pour les entretiens, frais de documentation).

Les aides à la mobilité sont également disponibles dans le cas du suivi de formation par le demandeur d'emploi¹⁴⁶. L'indemnité kilométrique est de 0,20€, dans la limite de 476€ par mois. En 2021, les aides à l'emménagement ont représenté près de 500 M€¹⁴⁷.

¹⁴¹ Exemple à Berlin - <https://www.hilfe-in-berlin.de/en/good-to-know/social-advice>.

¹⁴² Site spécialisé sur Hartz IV - <https://www.hartz4.de/mietschulden>.

¹⁴³ Rapport de Caritas Allemagne sur la dette privée, 2019 - <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Development/IEDebt/ReportPrivateDebt/Caritas-Germany.pdf>.

¹⁴⁴ Site spécialisé Farhschule123 - <https://www.123fahrschule.de/fuehrerschein/jobcenter>

¹⁴⁵ Site d'information Arbeitsamt - <https://www.arbeitsamt.info/ausbildung-arbeitsamt/fuehrerschein-vom-arbeitsamt-in-der-ausbildung/>.

¹⁴⁶ Page dédié du site de la BA sur les formations - <https://www.arbeitsagentur.de/en/further-training>.

¹⁴⁷ Compte de résultat simplifié de laBA, 2021.

2.3.3.3. Des programmes subventionnés durant plusieurs années existent pour les personnes particulièrement éloignées de l'emploi

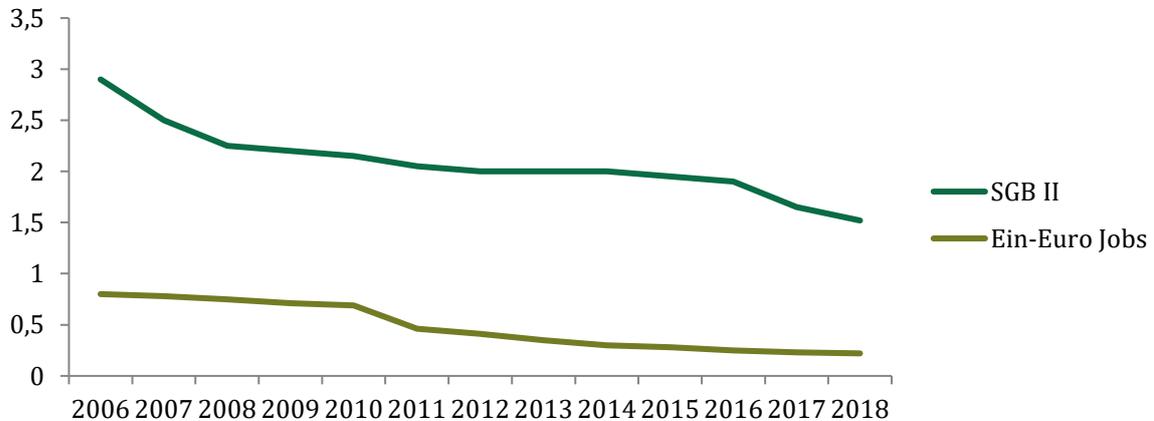
2.3.3.3.1. Les Ein-Euro Jobs dans le secteur non-marchand, un dispositif coûteux qui n'a pas prouvé son efficacité

La loi dite « Hartz IV » a créé un dispositif d'insertion dans le secteur non-marchand (*ein-euro jobs*), dans lequel le bénéficiaire continue de percevoir son allocation minimale (ALG 2) en plus d'une compensation d'au moins un euro (jusqu'à 2,60 euros) de l'heure pour un travail d'utilité publique, dans une structure non-marchande. La participation à ce dispositif est optionnelle pour les populations SGB II. En effet, la loi (§ 16d al. 7 phrase 2 SGB II) dispose expressément que les travailleurs à un euro ne disposent pas d'un contrat de travail et n'ont donc pas les droits et obligations liés à un contrat de travail. Cet emploi ne permet pas d'acquérir des droits en matière de sécurité sociale, c'est-à-dire en matière d'assurance retraite, d'assurance maladie et d'assurance chômage.

Les jobs à un euro sont destinés à aider les chômeurs à trouver un nouvel emploi régulier et ne sont pas permanents. Conformément à l'article 16d, paragraphe 6 du SGB II, la durée d'affectation individuelle ne peut pas dépasser 24 mois sur une période de cinq ans, mais peut être prolongée une fois de 12 mois supplémentaires.

Ces dispositifs sont toutefois en baisse notable ces dernières décennies : en 2019, le nombre de « *ein Euro Jobbers* » était de moins de 200 000, contre plus de 800 000 en 2006, concomitante à la baisse du nombre des ALG 2 sur la même période (cf. graphique 13).

Graphique 13 : Nombre de bénéficiaires de l'ALG 2 et de « Ein-Euro Jobs » sur la période 2006-2018 (en millions)



Source : IAB (institut de recherche relié à la BA) ; Mission.

La mission n'a pu, en date du 23 novembre, se voir communiquer par la BA de coûts complets en Allemagne de ces dispositifs sur les dernières années, en raison notamment de l'existence de *Jobcenters* d'intercommunalité et des coûts indirects induits (occupation de locaux, mobilisation de travailleurs sociaux). Il ressort néanmoins des visites de la mission que ce coût complet ne peut être inférieur à plusieurs dizaines de milliers d'euros par an, le taux d'encadrement des *Ein-Euro Jobbers* étant proche de un¹⁴⁸.

¹⁴⁸ Visite dans trois ateliers de travail pour *Ein Euro Jobbers* de la ville de Nuremberg, en octobre 2022.

Cet investissement en ressources matérielles et humaines s'avère, selon une littérature interne à la BA¹⁴⁹ (l'IBO est l'organisme de recherche interne), inefficace, l'employabilité des participants au dispositif se dégradant pendant et après participation au dispositif. Le taux de participation au marché du travail est, par rapport à une population de SGB II comparable, de 2 points inférieurs, de six à 36 mois après le début du dispositif. En effet, les auteurs de l'évaluation du dispositif pour l'IBO parlent d'un « effet de blocage », en raison de la durée du dispositif qui peut atteindre 24 mois¹⁵⁰. L'étude montre également, de manière intuitive, que le dispositif a moins d'effets négatifs pour les personnes bénéficiaires du minimum social depuis plus de deux ans¹⁵¹.

2.3.3.3.2. Les dispositifs « 16e et 16i » sont privilégiés aux Ein Euro Jobs depuis 2019

Le dispositif « insertion des chômeurs de longue durée » (§ 16e du SGB II) est un dispositif subventionné centré sur les chômeurs de longue durée estimés aptes à reprendre un emploi dans le secteur marchand mais dont l'employabilité a baissé pendant la période de chômage¹⁵².

Le dispositif peut être proposé par les Jobcenters, ou demandé par tous les employeurs pouvant proposer à une personne éligible un contrat de travail, pour une durée minimale de deux ans. La durée de la subvention est de 24 mois. Au cours de la première année d'emploi, la subvention salariale s'élève forfaitairement à 75 % du salaire chargé. La deuxième année, 50 % de la rémunération est prise en compte. Le travailleur bénéficie d'un accompagnement global dans l'emploi ("coaching"), les bénéficiaires recevant un soutien en cas de problème professionnel ou d'ordre plus personnel.

Il est aussi possible de bénéficier de mesures de qualification et de formation continue pendant toute la durée de la promotion, conformément aux règles générales. L'objectif à long terme est de parvenir, notamment grâce aux expériences professionnelles acquises, à une transition vers un emploi durable et non subventionné sur le marché du travail général.

Le dispositif « participation au marché de l'emploi » (§ 16i du SGB II) pousse plus loin cette logique et s'adresse à des chômeurs de très longue durée¹⁵³. Cette aide permet aux employeurs de bénéficier d'une subvention salariale pendant cinq ans maximum s'ils embauchent, en étant assujetti à la sécurité sociale, quelqu'un qui a perçu des prestations au titre du SGB II pendant au moins six ans au cours des sept dernières années. Au cours des deux premières années, les employeurs reçoivent une subvention de 100 % du salaire minimum chargé applicable à la branche. La subvention diminue de dix points de pourcentage par an à partir de la troisième année. Les salariés bénéficient d'un accompagnement global comparable au dispositif « insertion des chômeurs de longue durée ». Les qualifications nécessaires peuvent être subventionnées à hauteur de 3 000 euros en cas de besoin.

Enfin, les SGB II qui commencent ou exercent déjà une activité indépendante à titre principal peuvent obtenir des prêts et des subventions pour l'acquisition de biens matériels, jusqu'à 5 000 euros. L'octroi de ces prestations est toutefois lié à la viabilité économique de l'activité indépendante.

¹⁴⁹ T. Harrer et B. Stockinger, « Ein-Euro Jobs nach der Instrumentenreform 2012: Zielgruppe besser erreicht », IAB, 2019.

¹⁵⁰ Portail spécialisé Lebenslauf.net.

¹⁵¹ T. Harrer et B. Stockinger, *op.cit.*

¹⁵² Site du ministère fédéral du travail - <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Arbeitslosengeld-II/Beratung-und-Vermittlung/eingliederungsleistungen.html>.

¹⁵³ *Ibid.f.*

2.4. Contrôle de la recherche d'emploi : le système actuel, en cours de réforme, repose sur une large palette de sanctions, mais la sanction principale reste le passage au bout d'un an de l'assurance chômage à un minimum social, l'*Arbeitsgeld*

2.4.1. Le droit prévoit depuis les réformes « Hartz » des sanctions, décorrélées de la conjoncture et à la main du conseiller, à l'encontre des bénéficiaires du minimum social (SGB II) et dans une moindre mesure de l'assurance chômage (SGB III)

Les bénéficiaires des allocations chômage contributives peuvent être sujets à des sanctions, comme le dispose le § 159 du troisième livre du code social (cf. encadré 26). Les sanctions peuvent aller d'une semaine de suspension des allocations jusqu'à six semaines, en cas de violation d'obligations de comportement. Ces obligations peuvent être concomitantes à l'inscription, comme le fait de se présenter à un rendez-vous médical, ou durant la période d'accompagnement, telle que la non-présentation à un entretien de suivi ou à un entretien d'embauche. Ces obligations sont précisées dans un contrat signé avec la BA.

Encadré 26 : § 159 du troisième livre du code social social (traduction par deepl.com)

§ 159 Suspension en cas de période de blocage

(1) Si le travailleur s'est comporté de manière contraire à l'assurance sans avoir de motif valable, le droit est suspendu pendant la durée d'une période de suspension. Il y a comportement contraire à l'assurance lorsque :

1. le chômeur a rompu le contrat de travail ou a donné lieu à la rupture du contrat de travail par un comportement contraire au contrat de travail et a ainsi provoqué le chômage intentionnellement ou par négligence grave (période de suspension en cas de cessation de travail) ;
2. si la personne inscrite auprès de l'agence pour l'emploi en tant que demandeur d'emploi (article 38, paragraphe 1) ou la personne au chômage, bien qu'informée des conséquences juridiques, n'accepte pas ou ne commence pas un emploi proposé par l'agence pour l'emploi en indiquant l'employeur et le type d'activité, ou si elle empêche par son comportement la mise en place d'une telle relation d'emploi, notamment la réalisation d'un entretien d'embauche (période de suspension en cas de refus d'emploi) ;
3. le ou la chômeur(se), bien qu'informé(e) des conséquences juridiques, n'apporte pas la preuve des efforts personnels exigés par l'agence pour l'emploi (période de suspension en cas d'efforts personnels insuffisants) ;
4. le ou la chômeur(se) refuse, malgré l'information sur les conséquences juridiques, de participer à une mesure d'activation et d'insertion professionnelle (§ 45) ou à une mesure de formation professionnelle ou de formation continue ou à une mesure de participation à la vie active (période de suspension en cas de refus d'une mesure d'insertion professionnelle) ;
5. si le chômeur interrompt sa participation à une mesure visée au point 4 ou si, par un comportement contraire aux mesures, il donne lieu à l'exclusion d'une de ces mesures (période de suspension en cas d'interruption d'une mesure d'insertion professionnelle) ;
6. le chômeur refuse, après y avoir été invité par l'agence pour l'emploi, de participer à un cours d'intégration conformément à l'article 43 de la loi sur le séjour des étrangers ou à un cours de promotion de la langue allemande à des fins professionnelles conformément à l'article 45a de la loi sur le séjour des étrangers, qui sont respectivement nécessaires à une insertion professionnelle durable (période de suspension en cas de refus d'un cours d'intégration ou d'une promotion de la langue allemande à des fins professionnelles) ;
7. si le chômeur interrompt sa participation à l'un des cours mentionnés au point 6 ou si, par un comportement contraire aux mesures, il donne lieu à son exclusion de l'un de ces cours (période de blocage en cas d'interruption d'un cours d'intégration ou d'une promotion de la langue allemande à des fins professionnelles) ;

Annexe II

8. si le chômeur ne donne pas suite ou n'a pas donné suite à une invitation de l'agence pour l'emploi de se présenter ou de se rendre à un examen médical ou psychologique (§ 309), malgré l'information sur les conséquences juridiques (période de suspension en cas de non-présentation).

Source : Gesetze im Internet.

Les bénéficiaires du « Arbeitslosengeld II » (ALG II), à la fois les chômeurs en fin de droit, des employés ne travaillant que quelques heures par mois et des populations comparables aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), signent un contrat d'engagement tripartite avec la BA et l'intercommunalité, les deux parties prenantes du *Jobcenter*. Ce contrat est valable six mois et stipule les droits et devoirs du bénéficiaire, adaptés à sa situation et conformes au deuxième livre du code social (SGB II) modifié par les lois « Hartz » (cf. 1.1.3).

Les sanctions sont décidées directement par le conseiller, dès lors que le bénéficiaire n'a pas respecté ses :

- ◆ obligations de déclarations, ou a donné de fausses informations ;
- ◆ obligations de comportement.

La violation d'obligations de déclarations ou les fausses déclarations peuvent diminuer, en sus du préjudice estimé à la collectivité, de 10 % les allocations après avertissement. Plusieurs paliers de 10 % peuvent être appliqués en cas de manquements répétés¹⁵⁴. L'article 1 de la loi du 24 décembre 2003, § 31 du deuxième livre du code social, liste les situations nécessitant une sanction : dol sur les revenus annexes et patrimoine, frais d'électricité et de téléphones déraisonnables par exemple.

La violation d'obligations de comportement - listées au § 31a du deuxième livre du code social (cf. encadré 27)- **entraîne des sanctions plus lourdes** car elle contrevient directement à l'objectif de réinsertion professionnelle¹⁵⁵. Une réduction de 30 % de l'allocation peut être prononcée.

Encadré 27 : § 31 du deuxième livre du code social allemand, modifié par la loi du 24 décembre 2003 (allemand et traduction deepl.com)

§ 31 Manquements aux obligations

(1) Les ayants droit capables de gagner leur vie manquent à leurs obligations si, malgré une information écrite sur les conséquences juridiques ou leur connaissance, ils :

1. refusent de remplir les obligations fixées dans la convention d'insertion ou dans l'acte administratif qui la remplace conformément à l'article 15, paragraphe 3, troisième phrase, et notamment d'apporter la preuve de leurs propres efforts dans une mesure suffisante,
2. refusent d'entreprendre ou de poursuivre un travail, une formation, une opportunité d'emploi raisonnable conformément à l'article 16d ou un contrat de travail subventionné conformément à l'article 16e, ou empêchent leur initiation par leur comportement,
3. n'entreprennent pas une mesure raisonnable d'insertion professionnelle ou l'interrompent.

Cette disposition ne s'applique pas si les bénéficiaires aptes au travail exposent et prouvent une raison importante pour leur comportement.

(2) Les ayants droit aptes au travail sont également considérés comme ayant manqué à leurs obligations lorsque

1. ils ont, après avoir atteint l'âge de 18 ans, diminué leur revenu ou leur patrimoine dans l'intention de provoquer les conditions d'octroi ou d'augmentation de l'allocation de chômage II,
2. ils poursuivent leur comportement non économique malgré l'information sur les conséquences juridiques ou la connaissance de celles-ci,

¹⁵⁴ Site spécialisé sur les lois Hartz IV - <https://www.hartziv.org/hartz-iv-sanktionen/#Dauer-der-Sanktionen-bei-Hartz-IV>

¹⁵⁵ La participation aux *Ein-euro Jobs*, dispositifs d'insertion par le travail faiblement rémunéré quelques heures par semaine au sein de structures non-marchandes, ne peut cependant pas être sanctionnée.

Annexe II

3. leur droit à l'allocation de chômage est suspendu ou éteint parce que l'agence pour l'emploi a constaté la survenance d'une période de blocage ou l'extinction du droit en vertu des dispositions du livre III, ou que
4. ils remplissent les conditions prévues par le livre III pour la survenance d'une période de blocage justifiant la suspension ou l'extinction d'un droit à l'allocation de chômage.

Source : Gesetze im Internet ; mission.

2.4.2. Un desserrement des sanctions, tant *de jure* que *de facto*, s'observe depuis 2019 pour le public SGB II

S'agissant du public bénéficiaire de l'allocation chômage, qui peut se voir administrer des suspensions d'allocations de une à douze semaines, les statistiques officielles dénombrent en 2021 536 436 suspensions temporaires d'allocations, sur un public d'en moyenne 800 000 personnes environ. La majorité des sanctions prononcées l'était pour une semaine. La première raison était le retard dans l'inscription. Ce taux de sanction peut être considéré comme très élevé au regard des pratiques des autres opérateurs principaux analysés par la mission dans l'annexe consacrée aux moyens et sanctions (cf. annexe IX).

S'agissant du public SGB III, la sanction maximale consistant en une réduction des allocations a été abaissée à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe de 2019, qui jugeait la suspension totale ou à 60 % des allocations incompatibles avec le principe de « dignité humaine »¹⁵⁶. La moyenne mensuelle de réduction d'allocation au sein de la population SGB II¹⁵⁷ sanctionnée est toutefois restée proche de 110 € entre 2016 et 2019, soit l'étiage observé depuis 2010¹⁵⁸. Dans le détail et toutes choses étant égales par ailleurs, les jeunes, les hommes, les nationaux et les moins qualifiés sont les plus susceptibles d'être sanctionnés en cas de manquement à leurs obligations, selon une revue de littérature réalisée pour le compte de l'IAB¹⁵⁹.

Sur les années 2020 et 2021, après la survenance de la Covid-19, les sanctions moyennes SGB II correspondent à 13,7 % des revenus contre 18,0 % en 2019, tandis qu'un moratoire a été décidé en juillet 2022 en attente de l'instauration du *Bürgergeld* (cf. infra). De plus, le pourcentage de bénéficiaires ayant subi une sanction en 2020 et 2021 a été autour de 3 % (cf. graphique 14), contre plus de 8 % entre 2017 et 2019¹⁶⁰. En 2021, 193 000 sanctions à la population SGB II ont été prononcées¹⁶¹, contre plus de 900 000¹⁶² sur l'année 2020. La part de ces sanctions pour non-présentation à des entretiens de suivi a aussi chuté, de 77 à 52 %, en lien avec la généralisation des visio-conférences au moment de la survenance de la covid-19.

¹⁵⁶ Compte-rendu sur le site *Les Echos* - <https://www.lesechos.fr/monde/europe/la-justice-allemande-juge-indignes-les-sanctions-contre-les-chomeurs-1145574>.

¹⁵⁷ La mission n'a pu se voir communiquer des statistiques consolidées sur la population SGB III sur ce point.

¹⁵⁸ Données de l'Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), un laboratoire de recherche dépendant de l'université de Duisbourg - https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV89_Thema_Monat_05_2022.pdf.

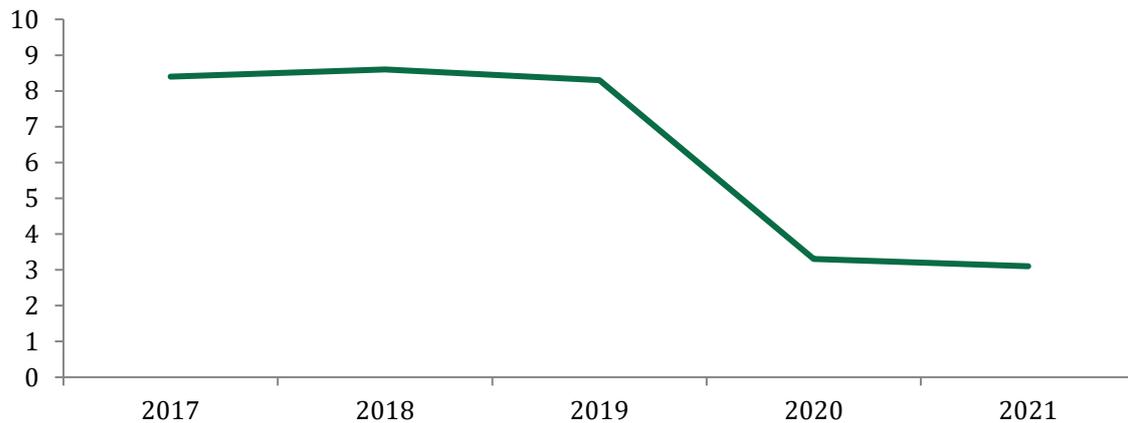
¹⁵⁹ V. Knize, M. Wolf et J. Wolff, « Principaux résultats d'études sur les sanctions dans le cadre du SGB II, avec un focus sur les effets des sanctions et la probabilité de sanctions », *IAB*, 2022.

¹⁶⁰ *Ibidem*. La mission n'a pu se procurer de données sur les SGB III.

¹⁶¹ Communiqué d'avril 2021 de la BA - <https://www.arbeitsagentur.de/en/press/en-2022-17-sanctions-remain-on-a-low-level-in-2021>.

¹⁶² Communiqué d'avril 2020 de la BA - <https://www.arbeitsagentur.de/en/press/en-2019-15-failure-to-keep-appointments-accounts-for-three-out-of-four-sanctions>.

Graphique 14 : Pourcentage d'allocataires du minimum social ALG 2 ayant fait l'objet d'une sanction durant l'année (2017-2021)



Source : Université de Duisbourg ; Mission.

Au total, le taux de sanction simplifié, calculé comme le nombre de sanctions hors avertissements rapporté aux nombre moyens d'inscrits demandeur d'emploi à l'opérateur principal pouvant faire l'objet d'une sanction ressort en 2021 à 28,1 %, ce qui fait de l'Allemagne le deuxième SPE le plus coercitif selon l'étude comparative présentée en « annexe transversale » (cf. annexe IX).

2.4.3. Le projet de *Bürgergeld* constitue un changement de paradigme, qui sera entériné à partir de l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2023

Le contrat de coalition de la majorité actuelle (2021-2025) prévoyait l'instauration du « revenu citoyen » (*Bürgergeld*)¹⁶³. Le contrat rappelait que l'objectif de ce revenu était de « garantir la dignité de l'individu ». Il induisait un desserrement des conditions d'attribution, indiquant par exemple : « nous ne prenons pas en compte le patrimoine pendant les deux premières années ».

La création d'un revenu citoyen (*Bürgergeld* à partir de l'ALG 2¹⁶⁴) a été votée en novembre 2022 par la nouvelle majorité au Bundestag et applicable à partir du 1^{er} janvier 2023¹⁶⁵ rendra le cadre légal moins strict à long terme. En effet, les réductions d'allocations seront limitées à 30 %¹⁶⁶, ne pourront intervenir durant environ le premier mois (cf. graphique 15) et seront limitées à peu de cas selon la BA. Toutefois, il n'y aura plus besoin d'avertissement préalable pour prononcer une sanction¹⁶⁷.

¹⁶³ Contrat de coalition disponible sur le site de la *Soziale Demokratische Partei* (SPD), voir p. 58 et suivants - https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

¹⁶⁴ Présentation au siège de la BA du 20 octobre 2022, transmise à la mission.

¹⁶⁵ Texte disponible sur le site du BMAS- [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-buergergeld.pdf? blob=publicationFile&v=3#page=18](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-buergergeld.pdf?blob=publicationFile&v=3#page=18).

¹⁶⁶ Brochure définitive sur le *Bürgergeld* éditée par la BA, janvier 2023. La brochure indique que « la première fois, le montant de l'allocation est réduit de 10 % du montant de l'allocation de base. En cas de deuxième violation des obligations, le revenu de citoyenneté est réduit pour une durée de 20 % pendant deux mois et, à partir du troisième mois, 30 % ». Le compteur des sanctions est remis à zéro un an après la dernière sanction prononcée. - https://www.arbeitsagentur.de/datei/einlageblatt-sgb-ii-flyer_ba147834.pdf.

¹⁶⁷ Page dédiée du ministère chargé du travail - <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/Buergergeld/buergergeld.html>.

Annexe II

Le projet de *Bürgergeld* correspond également à une amélioration des moyens de subsistance de la population SGB II¹⁶⁸, via :

- ◆ une augmentation de 449 à 502€ de l'allocation pour personne seule ;
- ◆ une fusion de l'ALG 2 et des allocations familiales, elles-mêmes augmentées à 420 € pour les enfants âgés de 14 à 17 ans, 348€ pour ceux de 6 à 13 ans et 318 € en deçà de 5 ans ;
- ◆ un « bonus » pour ceux suivant une formation professionnelle, de 150 € par mois, ce qui traduit la volonté de privilégier l'insertion durable sur le marché du travail de la population SGB II.

Par ailleurs, le contrôle du patrimoine et des revenus annexes pour attribuer l'allocation sera diminué, puisqu'il ne débutera qu'après 12 mois de perception des allocations. Il n'y aura également pas de prise en compte des contrats de prévoyance retraite ainsi que les montants figurant sur les comptes courants¹⁶⁹. Cet autre volet du desserrement des contrôles a un autre objectif: rendre l'instruction des dossiers et leur perception bureaucratique par les citoyens moins forte¹⁷⁰. Au 31 décembre 2021, le traitement des indemnités mobilisait 35 % des ETP des *Jobcenters*, contre 27 % dans les agences¹⁷¹.

Graphique 15 : Chronologie prévisionnelle des obligations des allocataires du *Bürgergeld* 2

	Période	Coopération	Confiance	Coopération
SGB II	Inscription	✓	✗	✗
	Préparation d'un plan de coopération	✓	✗	✓
	Entretiens de suivi	✓	✓	✓
	Devoirs	✗	✓	✓
	Sanctions	✗	✓	✓
			✗	✓

1 mois Sept mois

Source : BA ; Mission.

2.4.4. Un contrat d'engagement recense l'ensemble des droits et devoirs de l'ensemble des demandeurs d'emploi, SGB II et SGB III, et vise à prévenir des sanctions

S'agissant des populations SGB III, ce contrat est signé par le demandeur d'emploi avec l'agence dont il ressort, conformément au § 37 du troisième livre du code social.

S'agissant des populations SGB II, le contrat d'engagement est un contrat de droit public signé entre le bénéficiaire de l'*Arbeitslosengeld II* et le *Jobcenter*, conformément au § 15 du deuxième livre du code social allemand. (cf. encadré 28), et son *Jobcenter*. Il n'est ainsi applicable qu'à la population dite « *apte au travail* » (§ 15 du deuxième livre du code social). Au 1^{er} juillet 2023, un « plan de coopération » succèdera au contrat d'engagement¹⁷².

Dans les deux cas, le code social indique que ces contrats durent six mois au maximum, doivent être signés « sans délai ». Il est aussi disposé que « si une convention n'est pas conclue, les efforts personnels requis (...) doivent être fixés par acte administratif » de la BA ou de la commune, dans le cas où le *Jobcenter* est géré par l'intercommunalité seulement. Toute relation d'un demandeur d'emploi avec un conseiller se déroule donc dans le cadre d'obligations précises de recherche d'emploi et d'activité, qu'il s'agisse d'obligations

¹⁶⁸ Page dédiée du ministère chargé du travail - <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Grundsicherung-Arbeitslosengeld-II/Buergergeld/Fragen-und-Antworten-zum-Buergergeld/faq-buergergeld.html>.

¹⁶⁹ Site spécialisé Finanztip - <https://www.finanztip.de/buergergeld/>.

¹⁷⁰ Page dédiée du ministère chargé du travail - <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/Buergergeld/buergergeld.html>.

¹⁷¹ Eléments écrits transmis par la BA à la mission en janvier 2022.

¹⁷² *Idem*.

Annexe II

contractuelles ou imposées par un acte administratif (les recours contre ces actes ne sont d'ailleurs pas suspensifs¹⁷³). Les contrats d'engagement peuvent être résiliés en cas de transfert d'un demandeur dans la population dite des SGB X (en référence au dixième livre du code social, qui régit les politiques d'assistance aux personnes handicapées), en cas de survenance d'un handicap.

Par ailleurs, l'ensemble des contrats d'engagement est composé de « conditions générales » et de « conditions particulières ». Aussi, si les principaux types d'obligations pour le demandeur d'emploi et du demandeur figurent dans le code, notamment au § 31 du deuxième livre du code social allemand (cf. encadré 28), des « espaces libres » sont réservés dans les contrats pour personnaliser la convention¹⁷⁴.

Encadré 28 : § 15 du deuxième livre du code social allemand, modifié par la loi du 24 décembre 2003 (allemand et traduction deepl.com)

§ 15 Convention d'insertion

(1) L'agence pour l'emploi doit déterminer sans délai, conjointement avec chaque personne ayant droit aux prestations et capable de travailler, les caractéristiques personnelles, les capacités professionnelles et les aptitudes nécessaires à l'insertion (analyse du potentiel). Les constatations portent également sur la question de savoir si et par quelles circonstances l'insertion professionnelle sera vraisemblablement plus difficile. L'agence pour l'emploi n'est pas tenue de constater à nouveau les faits dont elle est informée en vertu de l'article 9a, deuxième phrase, point 2, du livre III, à moins qu'il n'existe des éléments indiquant que des changements importants pour l'insertion ont eu lieu.

(2) L'agence pour l'emploi doit, en accord avec l'organisme communal, convenir avec chaque bénéficiaire de prestations de l'assurance chômage des prestations nécessaires à son insertion en tenant compte des constatations visées au paragraphe 1 (convention d'insertion). La convention d'insertion doit déterminer

1. les prestations d'insertion professionnelle ou de formation visées par la présente section dont bénéficie l'ayant droit,
2. quels efforts les bénéficiaires de prestations aptes à travailler doivent au moins entreprendre pour s'insérer dans le monde du travail, à quelle fréquence et sous quelle forme ces efforts doivent être prouvés,
3. comment les prestations d'autres prestataires sont intégrées dans le processus d'insertion.

La convention d'insertion peut notamment déterminer les activités ou les domaines d'activité dans lesquels l'ayant droit doit être placé.

(3) La convention d'insertion doit être réexaminée et mise à jour régulièrement, au plus tard à l'issue d'une période de six mois. Lors de chaque convention d'insertion suivante, les expériences acquises jusqu'alors doivent être prises en compte. Si un accord n'est pas conclu conformément au paragraphe 2, les dispositions doivent être prises par acte administratif.

(4) La convention d'insertion peut également convenir des prestations dont bénéficient les personnes vivant en communauté de besoins avec le ou les bénéficiaires aptes au travail. Ces personnes doivent y être associées

Source : Gesetze im Internet ; mission.

¹⁷³ Note de la ville de Würzburg sur les contrats d'engagement SGB II - <https://diakonie-wuerzburg.de/assets/sozialehilfen-beratung/downloads/314/Die%20Eingliederungsvereinbarung.pdf>

¹⁷⁴ Exemple de contrat, ville de Recklinghausen - <https://media.frag-den-staat.de/files/foi/69361/VordruckEingliederungsvereinbarung.pdf>

**Encadré 29 : § 37 du troisième livre du code social allemand
(allemand et traduction deepl.com)**

§ 37 Analyse de potentiel et convention d'insertion

(1) L'agence pour l'emploi doit, immédiatement après l'annonce de la demande de formation ou l'annonce de la demande d'emploi, déterminer avec le demandeur de formation ou le demandeur d'emploi les caractéristiques professionnelles et personnelles, les aptitudes professionnelles et l'aptitude nécessaires au placement (analyse de potentiel). L'analyse de potentiel s'étend également à la détermination des circonstances susceptibles de rendre l'insertion professionnelle plus difficile.

(2) Une convention d'insertion conclue par l'agence pour l'emploi avec le demandeur de formation ou le demandeur d'emploi fixe pour une période à déterminer

1. l'objectif d'insertion,
2. les efforts de placement de l'agence pour l'emploi,
3. les efforts personnels d'insertion professionnelle que le demandeur de formation ou le demandeur d'emploi doit au moins entreprendre et à quelle fréquence, et sous quelle forme ces efforts doivent être prouvés,
4. les prestations de promotion active de l'emploi prévues.

Les besoins spécifiques des personnes handicapées et gravement handicapées doivent être pris en compte de manière appropriée.

(3) Un exemplaire de la convention d'insertion doit être remis au demandeur de formation ou au demandeur d'emploi. La convention d'insertion doit être adaptée à l'évolution de la situation ; elle doit être reconduite si la recherche d'une formation ou d'un emploi n'a pas pris fin au cours de la période pour laquelle elle était initialement valable. Elle doit être réexaminée au plus tard après six mois de chômage, et au plus tard après trois mois pour les jeunes chômeurs et les jeunes à la recherche d'une formation. Si une convention d'insertion n'est pas conclue, les efforts personnels requis en vertu du paragraphe 2, première phrase, point 3, doivent être fixés par acte administratif.

Source : Gesetze im Internet ; Mission.

**Encadré 30 : § 31 du deuxième livre du code social allemand, modifié par la loi
du 24 décembre 2003 (allemand et traduction deepl.com)**

§ 31 Manquements aux obligations

(1) Les ayants droit capables de gagner leur vie manquent à leurs obligations si, malgré une information écrite sur les conséquences juridiques ou leur connaissance, ils :

1. refusent de remplir les obligations fixées dans la convention d'insertion ou dans l'acte administratif qui la remplace conformément à l'article 15, paragraphe 3, troisième phrase, et notamment d'apporter la preuve de leurs propres efforts dans une mesure suffisante,
2. refusent d'entreprendre ou de poursuivre un travail, une formation, une opportunité d'emploi raisonnable conformément à l'article 16d ou un contrat de travail subventionné conformément à l'article 16e, ou empêchent leur initiation par leur comportement,
3. n'entreprennent pas une mesure raisonnable d'insertion professionnelle ou l'interrompent.

Cette disposition ne s'applique pas si les bénéficiaires aptes au travail exposent et prouvent une raison importante pour leur comportement.

(2) Les ayants droit aptes au travail sont également considérés comme ayant manqué à leurs obligations lorsque

1. ils ont, après avoir atteint l'âge de 18 ans, diminué leur revenu ou leur patrimoine dans l'intention de provoquer les conditions d'octroi ou d'augmentation de l'allocation de chômage II,
2. ils poursuivent leur comportement non économique malgré l'information sur les conséquences juridiques ou la connaissance de celles-ci,
3. leur droit à l'allocation de chômage est suspendu ou éteint parce que l'agence pour l'emploi a constaté la survenance d'une période de blocage ou l'extinction du droit en vertu des dispositions du livre III, ou que
4. ils remplissent les conditions prévues par le livre III pour la survenance d'une période de blocage justifiant la suspension ou l'extinction d'un droit à l'allocation de chômage.

Source : Gesetze im Internet ; Mission.

2.4.5. L'impact sur le retour à l'emploi des sanctions est positif à court-terme et discuté à long-terme

La mission constate lors de ses visites de terrain que les équipes de la BA craignent que la baisse attendue de la sévérité des sanctions n'exerce un effet désincitatif sur la recherche d'emplois par les bénéficiaires de l'ALG 2¹⁷⁵.

S'agissant de l'impact de l'application de sanctions, la revue de littérature réalisée par trois économistes pour le compte de l'IAB¹⁷⁶ dresse un bilan contrasté *via* deux conclusions :

- ◆ à court-terme, la prise de sanctions a un effet positif sur le retour à l'emploi de la part des bénéficiaires sanctionnés. Ainsi, notamment chez les moins de 25 ans, une étude de 2014 concluait à une augmentation du taux d'insertion dans l'emploi de 37 % sous trois mois, en cas d'une diminution durant cette période des allocations de 10 %. Ce surcroît atteignait même 119 % dans le cas où cette sanction était couplée à une suspension des aides pour le chauffage et le logement ;
- ◆ toutefois, à long terme, la qualité de l'emploi des sanctionnés est dégradée. En effet, si des sanctions peuvent inciter à une reprise d'emploi à long terme, elles peuvent aussi entraîner une fragilisation psychologique et de santé, liée à la détérioration du niveau de vie. De plus, les sanctions introduisent dans 10 à 20 % des cas, *ex post*, une rupture complète des relations entre le demandeur et son conseiller, ce qui empêche ce dernier de jouer son rôle à long terme dans le processus d'appariement.

2.5. Services aux entreprises : le service aux employeurs a vocation à dépasser ses fonctions premières d'appariement et d'information sur le marché, pour conseiller notamment les entreprises sur la formation et le bien-être au travail

2.5.1. Des services employeurs spécialisés existent dans chaque agence et remplissent d'abord une fonction d'appariement et d'information

La principale offre pour les entreprises de la BA, au sein des agences¹⁷⁷, concerne le placement en tant que contribution à l'appariement. Cela consiste à :

- ◆ recevoir *via* l'interface employeurs¹⁷⁸ des offres d'emplois, et contribuer à rendre les offres plus intelligibles et plus en phase avec les profils disponibles dans le bassin d'emploi ;
- ◆ rechercher des candidats pertinents, dans le bassin d'emploi ou, dans certaines conditions, à l'étranger¹⁷⁹ ;
- ◆ présélectionner des candidats.

Un autre segment de l'offre employeurs concerne le devoir d'information aux entreprises sur le marché de l'emploi, la BA étant chargée par la Loi (§ 34 du SGB III) de cette mission. Les agences et les employeurs en lien avec ces dernières reçoivent donc des informations sur les tendances industrielles ou du marché du travail au sujet des tendances

¹⁷⁵ Entretien au siège de la BA à Nuremberg en octobre 2022 notamment.

¹⁷⁶ V. Knize, M. Wolf et J. Wolff, *op.cit.*

¹⁷⁷ Les *Jobcenters* n'ont pas d'obligation de constituer des services spécialisés à l'endroit des employeurs.

¹⁷⁸ Inscription possible sur le site de la BA -

<https://jobboerse.arbeitsagentur.de/vamJB/stellenangebotMelden.html?execution=e1s1>

¹⁷⁹ Présentation de la direction des affaires internationales à la mission, octobre 2022.

sectorielles, du niveau des salaires, à l'actualité de la formation professionnelle et plus généralement aux mutations du marché du travail¹⁸⁰.

Au total, le service aux employeurs mobilise 3 958 ETP en novembre 2022¹⁸¹.

2.5.2. La BA affiche la volonté de structurer une offre de conseil au développement des compétences et du bien-être dans l'entreprise

Depuis le début de l'année 2020, la BA développe une nouvelle offre de service étendue aux employeurs. L'objectif est de fournir des services allant au-delà du simple appariement et ainsi conseiller les entreprises sur :

- ◆ les conditions de travail, le management¹⁸². En particulier, la BA dit avoir développé des modules de formation aux entreprises sur l'agencement de l'espace en entreprise, l'équilibre vie privée / vie professionnelle, le bien-être et la santé des salariés¹⁸³ ;
- ◆ les besoins de formation des salariés. Ainsi, des ponts avec les services spécialistes de la formation au sein de la BA sont faits pour permettre de délivrer à l'entreprise une analyse des besoins de formation, salarié par salarié, complété d'un plan de réalisation, éventuellement d'un suivi des acquis ensuite. Les solutions de formation pouvant être poursuivies sur le lieu de travail sont étudiées en priorité.

2.5.3. Un degré de collaboration fort avec les grandes entreprises existe au niveau fédéral et régional

Des « key accounts » (grands comptes) peuvent être créés, lorsque l'entreprise est de grande taille et/ou revêt dans un ou plusieurs bassins d'emplois un intérêt particulier eu égard à son rôle dans le développement d'une activité ou de compétences¹⁸⁴.

Selon la BA, les principaux axes de coopération concernent¹⁸⁵ :

- ◆ l'emploi des jeunes ;
- ◆ les populations vulnérables ;
- ◆ l'*upskilling* des employés, notamment dans des secteurs en transformation.

Les relations entre les employeurs et la BA se font soit de manière informelle, soit via inscription sur le site internet¹⁸⁶, sur saisine expresse de la BA via un formulaire de contact disponible en ligne. En plus de pouvoir déposer des offres et d'avoir accès à des profils de candidats, l'espace employeurs en ligne permet de générer des contrats d'immersion ou des conventions de stage, de suivre l'évolution des demandes de permis de travail pour des futurs travailleurs étrangers, ainsi que de demander des subventions. La totalité de cette offre « standard » est gratuite.

Lors de la visite de la mission, les équipes de la BA ont toutefois indiqué que les échanges avec les « key accounts » concernaient principalement le recrutement de personnes en situation de handicap, afin de respecter le quota réglementaire de 5 % d'employés en situation de handicap¹⁸⁷.

¹⁸⁰ Présentation à la mission en octobre 2022.

¹⁸¹ Bilan social 2021 de la BA.

¹⁸² BA, *Rapport annuel 2021*, p. 61.

¹⁸³ Présentation à la mission en octobre 2022.

¹⁸⁴ Présentation faite à la mission, octobre 2022.

¹⁸⁵ Présentation à la mission, octobre 2022. ¹⁸⁶

Rapport annuel, *op.cit.*

¹⁸⁷ *Sozialgesetzbuch IX.*

ANNEXE III

Flandre belge

INTRODUCTION

Dans le cadre de sa mission de parangonnage des services publics de l'emploi (SPE) européens, la mission a choisi d'étudier le SPE flamand, en Belgique, en ce qu'il :

- ◆ opère dans un territoire frontalier à la France, connaissant un taux de chômage parmi les plus faibles d'Europe (3,1 % au second trimestre 2022 au sens du bureau international du travail, BIT) ;
- ◆ s'insère pourtant dans un environnement administratif fédéral, par essence différent de celui de la France ;
- ◆ fait face à un marché du travail particulièrement tendu (taux d'emploi vacant deux fois plus élevé qu'en France).

La mission a centré ses analyses sur le SPE flamand au travers des cinq thèmes centraux de la comparaison (coordination des acteurs du SPE, diagnostic de la situation initiale des demandeurs d'emploi, accompagnement, contrôle de la recherche d'emploi, services aux entreprises), en mettant à profit des visites de terrain et l'étude de documents publics ou transmis par les acteurs du SPE.

Les visites de terrain, en novembre et décembre 2022 ont duré quatre jours complets, entre Bruxelles (siège du *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling*, VDAB, principal opérateur, et de l'office national pour l'emploi, ONEM) et les provinces du Brabant flamand et de la Flandre occidentale pour des visites de terrain. La mission a pu ainsi s'entretenir avec des équipes :

- ◆ de l'opérateur principal du SPE, le VDAB, qu'il s'agisse des équipes dirigeantes, de directeurs thématiques (informatique, stratégie, évaluation), de directeurs d'un *competence center* (centre de rendez-vous et de formation) ou d'un service provincial d'accompagnement intensif, de conseillers ;
- ◆ de responsables structures d'insertion municipale ou intercommunale, acteurs du SPE ;
- ◆ de responsables de l'office national pour l'emploi (ONEM), chargé de l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Au total, 25 personnes ont été rencontrées dans le cadre d'entretiens et présentations, en plus des visites et de l'observation de conseillers d'agences et de *competence centers*.

La mission a ensuite centré ses analyses qualitatives et quantitatives sur :

- ◆ l'analyse de documents internes du VDAB et de l'ONEM transmis à la mission ;
- ◆ l'analyse de documents publics du VDAB, ayant trait en particulier à son offre ;
- ◆ l'étude de textes juridiques fédéraux (lois, décrets, arrêtés, décisions de l'autorité de protection des données belge) ;
- ◆ la revue de la littérature économique en langue néerlandaise, anglaise et française pertinente sur le marché du travail flamand et belge, et sur l'impact des mesures d'activation.

La présente annexe est structurée en deux parties. La première vise à présenter la singularité de la situation économique et du marché du travail flamand, en comparaison notamment de Bruxelles et de la Wallonie, et à dresser un panorama des acteurs du SPE. La seconde vise à détailler les enseignements des travaux de la mission sur les cinq thèmes de travail précités, mettant en lumière à la fois les points forts et les points faibles du SPE flamand.

La Flandre belge a un taux de chômage de 3,1 % au deuxième trimestre 2022. L'assurance chômage est versée par l'ONEM, une caisse nationale d'assurance chômage, pour une durée

Annexe III

illimitée mais des montants rapidement décroissant, plafonnés à 2 039 € au départ puis descendant progressivement à 1 296 €.

Le SPE belge est un autre exemple de **SPE décentralisé, mais au niveau régional**. Le gouvernement flamand a délégué son action à l'agence **VDAB, guichet unique des demandeurs d'emploi**, qui organise l'accompagnement de ses usagers selon deux modalités :

- ◆ les plus autonomes peuvent choisir de ne pas être accompagnés et de ne bénéficier que des outils digitaux développés par le VDAB. Trois centres de contact (*contact centers*), des plateformes composées d'agents, sont à disposition par mail ou par téléphone si ces demandeurs d'emploi ont besoin d'aide ;
- ◆ les moins autonomes sont accompagnés dans 60 centres de compétences (*competence centers*), des agences qui rassemblent des équipes d'accompagnement des demandeurs d'emploi et des centres de formation. Ces centres sont organisés autour d'une spécialité autour d'un ou deux secteurs économiques.

Le VDAB emploie 4 500 ETP, dont une partie¹ est employée dans les *competence centers* ou les agences se concentrant sur les publics les plus en difficultés et rattachables à aucun secteur économique.

L'une des priorités du gouvernement flamand est d'augmenter d'encore de trois points le taux d'emploi, pour parvenir à 80 % à l'horizon 2030. Ceci passe par une augmentation de la population active et une priorité donnée, parmi les demandeurs d'emploi et parfois au détriment des demandes de formation fondamentale, au retour vers l'emploi.

Le VDAB est chargé de l'exécution de cet objectif double. Cette exécution repose sur une bonne collaboration avec les collectivités territoriales, sur une fonction d'appariement performant, grâce à des équipes spécialisées, enfin sur une redevabilité du demandeur d'emploi et des possibilités de sanction pour le conseiller.

¹ Que la mission n'a pu estimer précisément, faute de données agrégées.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIE ET ORGANISATION DU SPE : LA FLANDRE CONNAÎT LE PLEIN EMPLOI DEPUIS UNE TRENTAINE D'ANNÉES ET DISPOSE D'UN SPE LARGEMENT DÉCENTRALISÉ AU NIVEAU PROVINCIAL	1
1.1. Contexte socio-économique : la tertiarisation réussie de l'économie flamande depuis les années 1980 a conduit à une situation de plein emploi depuis plus de deux décennies.....	1
1.1.1. <i>La Flandre a réussi la tertiarisation de son économie.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La Flandre est en situation de plein-emploi quasiment continu depuis les années 1990, ce qui implique un marché du travail particulièrement tendu aujourd'hui</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>L'assurance chômage est illimitée dans le temps pour les personnes ayant suffisamment cotisé, tandis qu'il existe des minima sociaux pour le reste de la population âgée de plus de 18 ans.....</i>	<i>5</i>
1.2. Organisation du service public de l'emploi (SPE) : le VDAB est l'opérateur principal du SPE à la suite d'un processus de décentralisation.....	8
1.2.1. <i>Le processus de décentralisation des politiques actives du marché du travail a permis au VDAB, comme aux autres services régionaux de l'emploi, de jouer un rôle de plus en plus important.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Les entités chargées des politiques passives du marché du travail et des minima sociaux sont l'ONEM, les caisses de paiement et les CPAS.....</i>	<i>13</i>
2. ANALYSE DES CINQ THÈMES PRIORITAIRES DE LA MISSION.....	14
2.1. Coordination opérationnelle des différents acteurs du SPE : le VDAB est le guichet unique des politiques actives de l'emploi en Flandre.....	14
2.1.1. <i>Le VDAB collabore avec 86 % des municipalités flamandes, dans l'objectif prioritaire d'augmenter la population en emploi</i>	<i>14</i>
2.1.2. <i>L'interopérabilité des systèmes d'information est inexistante mais des échanges de données automatiques entre le VDAB et les autres acteurs du SPE sont organisés.....</i>	<i>17</i>
2.2. Diagnostic des demandeurs d'emploi : le VDAB a recours à un algorithme pour classer les demandeurs d'emploi selon leur distance à l'emploi.....	18
2.2.1. <i>Le VDAB utilise un algorithme calculant une distance à l'emploi des nouveaux inscrits, afin de contacter en priorité les plus en difficulté.....</i>	<i>18</i>
2.2.2. <i>Le VDAB a mis en place un outil de profilage par les compétences, en complément du profilage par l'expérience</i>	<i>19</i>
2.3. Accompagnement des demandeurs d'emplois : le VDAB se distingue par un accompagnement 100 % numérique par défaut, une stratégie tournée vers la reprise d'emploi et ses compétences dans la formation.....	19
2.3.1. <i>La priorité du VDAB est le retour à l'emploi des chômeurs, ce qui participe à l'augmentation du taux d'emploi, objectif gouvernemental.....</i>	<i>19</i>
2.3.2. <i>L'intensité de l'accompagnement est variable, selon la distance à l'emploi, les demandeurs d'emploi les moins autonomes disposant de rendez-vous réguliers et de formations dans le même lieu.....</i>	<i>20</i>

2.4. Contrôle de la recherche d'emploi : les obligations des demandeurs d'emploi sont nombreuses et les sanctions concernent 10 % des indemnisés par an.....	25
2.4.1. <i>Le droit fédéral fixe les obligations des demandeurs d'emploi.....</i>	25
2.4.2. <i>Depuis 2016, le service régional de l'emploi est chargé du contrôle des obligations et de la formulation des sanctions.....</i>	27
2.4.3. <i>Depuis la régionalisation du pouvoir de contrôle et de sanction, les sanctions ont diminué mais repartent à la hausse en 2021</i>	29
2.5. Services aux entreprises : la coexistence de services numériques et d'équipes mixtes entreprises-DE dans les <i>competences centres</i>	32
2.5.1. <i>Les services numériques pour les employeurs contribuent à la mission d'appariement.....</i>	32
2.5.2. <i>Les médiateurs entreprise travaillent au sein d'équipes spécialisées par filière économique dans les « centres de compétences »</i>	33
2.5.3. <i>Les « coaches en emploi et en langues » complètent le dispositif en améliorant l'insertion de nouveaux employés dans les entreprises.....</i>	33

1. Contexte socio-économie et organisation du SPE : la Flandre connaît le plein emploi depuis une trentaine d'années et dispose d'un SPE largement décentralisé au niveau provincial

1.1. Contexte socio-économique : la tertiarisation réussie de l'économie flamande depuis les années 1980 a conduit à une situation de plein emploi depuis plus de deux décennies

1.1.1. La Flandre a réussi la tertiarisation de son économie

Jusque dans les années 1950, la Wallonie, riche de son industrie (sidérurgie, textile, chimie) était plus développée que la Flandre encore largement agricole (cf. tableau 1). Alors que la Wallonie avait connu une industrialisation précoce², la Flandre a pu s'appuyer ensuite sur son industrie automobile et aéroportuaire, sur le développement des échanges internationaux et sur le dynamisme du port d'Anvers. Le produit intérieur brut (PIB) flamand par tête a dépassé celui de la Wallonie au milieu des années 1960³.

Tableau 1 : Croissance économique comparée des trois régions belges entre 1955 et 1997

	Flandre	Wallonie	Bruxelles
Taux de croissance réelle moyen entre 1955 et 1997	3,5 %	2,2 %	2,1 %
PIB par tête (base 100, moyenne nationale) 1955	88 %	101 %	156 %
PIB par tête (base 100, moyenne nationale) 1997	105 %	76 %	152 %

Source : Fonds monétaire international (FMI).

Note de lecture : Bruxelles, lieu de nombreux sièges sociaux, a historiquement créé davantage de valeur ajoutée par tête.

En 2022, le PIB par habitant de la Flandre est de 43 300 €, soit 27% de plus qu'en France (34 100€).

À partir des années 1980, la Flandre a connu une tertiarisation rapide de son économie. La désindustrialisation a été plus rapide qu'en Wallonie⁴, en raison du déclin du poids de l'industrie automobile déclinant⁵, mais sans choc macro-économique majeur. Disposant du port d'Anvers, deuxième port maritime d'Europe, et d'infrastructures de transport de qualité, la région s'est spécialisée dans les biens et services exportables⁶. L'agglomération d'Anvers, au cœur de ce mouvement, a vu ainsi sa contribution au PIB flamand passer de 25 % à 33 % entre 1980 et 2000⁷.

L'évolution de la structure de l'emploi depuis les années 1980 a été ainsi similaire à ce qu'ont connu de nombreux pays européens :

- ◆ le nombre d'emplois dans le secteur manufacturier a diminué de 25 % depuis 1980 ;

² C. Vandermorten, « Les structures économiques de la Belgique et leur spatialité, des golden sixties à aujourd'hui », *Revue belge de géographie*, 2017 - <https://journals.openedition.org/belgeo/20564>

³ Chiffres FMI.

⁴ C. Vandermorten, *op.cit.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ Le FMI estimait dans son *Country Brief* de 2003 sur la Belgique que 90 % de la valeur ajoutée flamande correspondait à des biens ou services exportables.

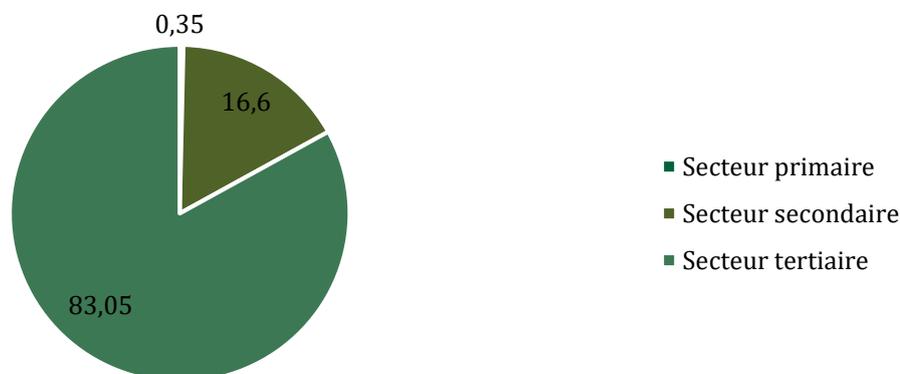
⁷ *Ibidem.*

Annexe III

- ◆ les secteurs les plus pourvoyeurs d'emplois sont aujourd'hui la communication et la logistique, la distribution et les services aux entreprises⁸, et les services à la personne⁹.

Au total, le secteur tertiaire pèse désormais pour 85 % de de l'emploi et 83 % de la valeur ajoutée régionale¹⁰ (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Répartition de la valeur ajoutée flamande par secteur d'activité (en %)



Source : Gouvernement flamand.

1.1.2. La Flandre est en situation de plein-emploi quasiment continu depuis les années 1990, ce qui implique un marché du travail particulièrement tendu aujourd'hui

1.1.2.1. Le taux de chômage est proche de 5 % ou inférieur à ce niveau depuis deux décennies

En 2022, le taux d'emploi des 20-64 ans en Flandres était de 76,3 %¹¹ contre 71,4 % en Belgique, avec un taux de chômage national au sens du BIT de 4,9 %. Le taux d'emploi flamand est, pour sa part, de 3,7 points inférieurs à l'objectif de 80 % défini par le gouvernement national et le gouvernement flamand (cf. 2.3.1).

La Flandre est en situation de quasi plein emploi depuis plus de deux décennies : le taux de chômage de la population active flamande est assez stable depuis 1999 et n'a pas dépassé 5,7 % au sens du BIT depuis la fin des années 1990 (cf. graphique 2). *A contrario*, le taux de chômage qui prévaut à Bruxelles est en moyenne sur la période trois à quatre fois plus élevés : il s'échelonne ces deux dernières décennies entre 12 % (2020) et 19 % (2013, cf. graphique 2).

Au deuxième trimestre 2022, le taux de chômage au sens du BIT a atteint un point bas à 3,1 %, contre 12,0 % à Bruxelles-capitale et 8,6 % en Wallonie (cf. tableau 2).

⁸ *Ibidem*.

⁹ PES Network, « Key developments, role and organization of Public Employment Services in Great-Britain, Belgium-Flanders and Germany », 2019.

¹⁰ Données de l'agence d'attractivité de la région flamande - <https://www.flandersinvestmentandtrade.com/invest/en/investing-in-flanders/strategic-location/demographics-and-macroeconomic-trends-in-flanders>.

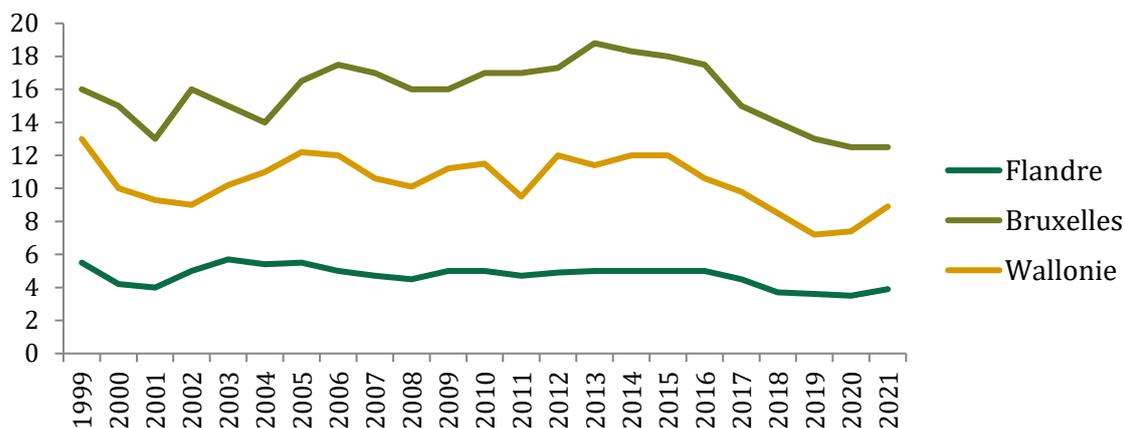
¹¹ Statbel.

Tableau 2 : Taux d'emploi et de chômage officiel en Flandre au second trimestre 2022 (définition BIT)

	Hommes	Femmes	Total Flandre	Belgique
Taux d'emploi	80,0 %	72,5 %	76,3 %	70,0 %
Taux de chômage	3,0 %	3,1 %	3,1 %	5,7 %

Source : Statbel.

Graphique 2 : évolution du taux de chômage au sens du BIT



Source : Bureau international du travail.

Encadré 1 : Définition du taux de chômage au sens du bureau international du travail (BIT)

Au sens du bureau international du travail (BIT), est chômeur, durant la semaine de référence, une personne en âge de travailler (plus de 15 ans), sans travail, disponible sur le marché du travail et qui a accompli des démarches spécifiques pour trouver du travail.

Le taux de chômage rapporte le nombre de chômeurs sur la population active.

Statbel, l'organisme statistique fédéral belge, prend en compte cette définition.

Le VDAB prend lui en compte une définition proche dans ses communications officielles, en soustrayant néanmoins les personnes inscrites en formation en ce qu'elles ne sont pas immédiatement disponibles sur le marché de l'emploi.

Source : Site du VDAB ; site du BIT.

1.1.2.2. Le taux de chômage est plus élevé chez les jeunes, les immigrés, et les personnes en situation de handicap

En dépit d'un taux de chômage bas (3,1 % en Flandre contre 5,7 % en Belgique) et d'une productivité plutôt élevée, la Flandre compte aujourd'hui :

- ◆ un taux de chômage cinq fois plus élevé des **moins de 25 ans (13,5 % en 2021)**, en dépit d'une baisse importante ces dernières années¹² ;
- ◆ un taux de chômage trois fois plus élevé des **personnes nées à l'extérieur de l'Union européenne (9,8 %) en 2021**¹³ ;
- ◆ un taux de chômage plus élevé pour les **personnes en situation de handicap (5,2 %)** ¹⁴ ;

¹² Banque centrale de Belgique, page dédiée - <https://www.nbb.be/en/publications-and-research/employment-statistics-trends/labour-market/unemployment-rate-age-gender> .

¹³ Page statistique du gouvernement régional flamand - <https://www.vlaanderen.be/en/statistics-flanders/labour/ilo-unemployment-rate#higher-unemployment-rate-among-persons-aged-15-to-34-than-in-other-age-groups>.

¹⁴ PES Network, *op.cit.*

Annexe III

- ◆ **55 % des demandeurs d'emploi étaient au chômage depuis plus d'un an en 2021**, soit 108 821 personnes sur 197 457¹⁵ (cf. tableau 3). C'est davantage que dans les départements français les plus marqués par ce phénomène, comme le Pas-de-Calais (52 %) ou les Ardennes (54 %) ¹⁶.

Tableau 3 : Décomposition par âge et durée au chômage des inscrits au VDAB fin 2021

	Moins de 25 ans	25 - 39 ans	40 - 54 ans	Plus de 50 ans	Total
Moins d'un an	27 252	39 795	23 459	9 746	100 253
Entre un et deux ans	6 612	39 795	8 850	5 540	33 444
Plus de deux ans	4 445	13 903	17 905	26 040	62 292
Total	38 309	66 040	50 314	41 326	195 989

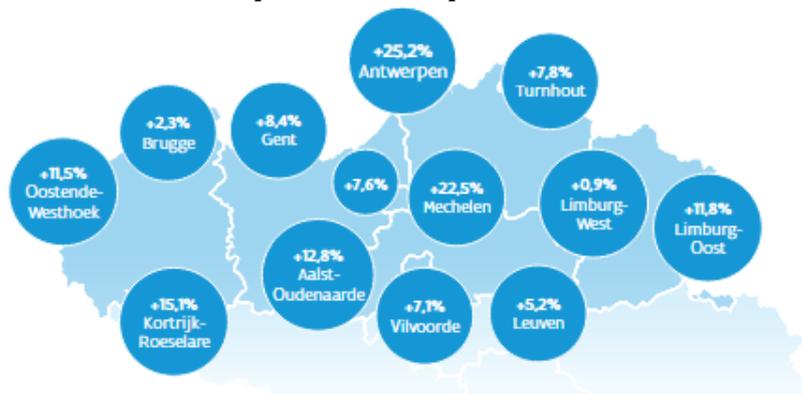
Source : Rapport annuel VDAB.

1.1.2.3. Le marché du travail est aujourd'hui particulièrement tendu

Avec un taux de chômage de 3,1 %, les tensions sur le marché de l'emploi flamand sont élevées : le taux d'emplois vacants¹⁷ est de 5,6 % au troisième trimestre 2022¹⁸, contre 4,3 % à Bruxelles, 3,9 % en Wallonie et 2,5 % en France¹⁹. Les tensions sont toutefois différenciées selon les bassins d'emplois, comme le montre le graphique 3.

Face à ces tensions, une des priorités distinctives du service public de l'emploi est « d'activer » les populations inactives et les populations actives les plus éloignées de l'emploi. Le directeur général du VDAB²⁰ a ainsi indiqué à la mission qu'on estimait à 1,5 million, soit le tiers de la population active, le nombre de personnes inactives ou peu actives qui pourraient être accompagnées vers l'emploi, notamment chez les femmes de 20 à 64 ans (dont 20 % sont inactives). Ces dernières disposent en moyenne d'un niveau d'instruction plus élevé²¹.

Graphique 3 : Évolution du nombre d'emplois vacants entre fin 2020 et fin 2021 en Flandre, par bassin d'emploi



Source : Rapport annuel VDAB.

¹⁵ Rapport annuel VDAB 2021, p. 8.

¹⁶ Observatoire des territoires, chiffres de 2019 - <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/part-des-demandeurs-demploi-de-longue-duree-parmi-les-demandeurs-demploi-de-categorie-abc>.

¹⁷ Définis comme le taux d'emplois non pourvus sur la somme des emplois pourvus et non pourvus.

¹⁸ Données Statbel - <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/marche-du-travail/emplois-vacants>.

¹⁹ Enquête de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), novembre 2022 - <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/les-emplois-vacants>.

²⁰ Entretien avec le directeur général, novembre 2022.

²¹ La *Country note* de l'organisation de la coopération et du développement économique (OCDE), partie à une enquête internationale sur les compétences des adultes, définit le niveau d'instruction des flamands comme « au-dessus de la moyenne de l'OCDE ».

1.1.3. L'assurance chômage est illimitée dans le temps pour les personnes ayant suffisamment cotisé, tandis qu'il existe des *minima* sociaux pour le reste de la population âgée de plus de 18 ans

1.1.3.1. Les allocations chômage contributives sont versées sans limite de temps pour ceux ayant suffisamment cotisé

Pour être indemnisé, un demandeur d'emploi en Belgique (le droit de la sécurité sociale est fédéral) doit résider en Belgique, être âgé de moins de 65 ans (âge légal de la retraite), être apte au travail et en chercher un activement, être inscrit comme demandeur auprès du service régional de l'emploi compétent, le VDAB en Flandre. Le nombre de jours travaillés nécessaires pour être indemnisés dépendent de l'âge (312 en deçà de 36 ans, 468 entre 36 et 50 ans, 624 au-delà), tandis que la période de référence s'échelonne selon les catégories d'âge de 21 à 42 mois.

Une fois la durée de cotisation remplie, la durée d'indemnisation est à durée illimitée. Cette durée est divisée en trois périodes, avec un revenu minimal garanti à 1 296 €²² :

- ◆ une première période d'un an : les trois premiers mois, l'allocation est égale à 65 % du salaire brut de référence, puis ce montant diminue à 60 %. Par ailleurs, le plafond d'indemnisation est plus bas à partir du septième mois;
- ◆ une seconde période de deux mois à trois ans maximum, en fonction du nombre d'années cotisées (deux mois par année travaillée). Lors des deux premiers mois, le revenu de remplacement reste égal à 60 % du salaire de référence, avec un plafond diminué par rapport à la fin de la première période. Ensuite, pour dix mois puis tous les six mois, le montant est diminué de 20 % de la différence entre la dernière allocation en vigueur et le forfait (cf. infra) ;
- ◆ une troisième période, durant laquelle l'allocataire bénéficie du « forfait » (672 € pour cohabitant sans charges de travail, 1 296 € pour une personne isolée, 1 600 € pour une personne ayant des charges de famille), sans limite de temps. Ce forfait est proche en montant du revenu d'intégration sociale (RIS), qui peut être versé sans conditions de cotisation à n'importe quel résident régulier de plus de 18 ans en Belgique (1 569 € pour un cohabitant avec charge de famille, 1161 € pour une personne isolée, 774 € pour un cohabitant sans charges de famille).

²² Depuis le 1^{er} octobre, le salaire minimum est de 1 917 € en Belgique, par comparaison.

Annexe III

Tableau 4 : Écoulement dans le temps des allocations-chômage en Belgique (montant pour une personne seule)

1 ^{ère} période		2 ^{ème} période (2 mois par année travaillée, 36 mois maximum)						3 ^{ème} période	
3 mois	3 mois	6 mois	2 mois (fixe)	10 mois	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois	Illimité
65 % du revenu de référence Max : 2 039 € Min : 1 296 €	60 % Max : 1 882 € Min : 1 296 €	60 % Max : 1 753 € Min : 1 296 €	55 % (A) Max : 1 469 € Min : 1 296 €	B = A - 0,8*(A-G) Max : 1 469 € Min : 1 296 €	C = B - 0,8*(B-G) Max : 1 412 € Min : 1 296 €	D = C - 0,8*(C-G) Max : 1 355 € Min : 1 296 €	E = D - 0,8*(D-G) Max : 1 299 € Min : 1 296 €	F = E - 0,8*(E-G) 1 296 €	Forfait (G) 1 296 €

Source : Présentation à la mission par le VDAB en octobre 2022 ; barème officiel de l'ONEM ; Mission.

1.1.3.2. Le revenu d'intégration sociale (RIS), minimum social sous conditions, peut être versé à toute personne de plus de 18 ans

Un demandeur d'emploi qui ne remplit pas les conditions nécessaires pour percevoir l'allocation de chômage peut, sous certaines conditions, bénéficier du revenu d'intégration sociale (RIS). Versé par le Centre public d'action sociale (CPAS, ou OCMW en Flandre), le RIS permet de garantir un revenu minimum aux personnes ayant peu ou pas de ressources. Ce régime d'assistance est financé par l'Etat fédéral ainsi que par les ressources propres du CPAS²³. Cinq conditions, en vertu de l'article 3 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, doivent être réunies pour pouvoir bénéficier du RIS :

- ◆ être de nationalité belge (ou citoyen de l'Union européenne, étranger inscrit au registre de la population ou reconnu réfugié ou apatride) ;
- ◆ avoir au moins 18 ans et résider en Belgique de façon légale ;
- ◆ ne pas disposer de ressources suffisantes (inférieures au RIS) et ne pas être en capacité de se les procurer soi-même ;
- ◆ être disposé à travailler (sauf si des raisons de santé ou d'autres raisons ne le permettent pas) ;
- ◆ ne pas pouvoir bénéficier des autres prestations sociales (allocations de chômage, allocations familiales, indemnités de mutuelle ou pensions alimentaire).

Au 1^{er} novembre 2022, le RIS pour une personne seule est de 1 184 € (cf. tableau 5), soit 91 % de l'indemnisation chômage minimum

Tableau 5 : Revenu d'intégration sociale (RIS)

Forfait mensuel	Catégorie
Cohabitant avec charge de famille	1 600 €
Isolé	1 184 €
Cohabitant sans charge de famille	790 €

Source : site de la région Bruxelles capitale.

1.1.3.3. L'allocation d'insertion s'adresse aux jeunes diplômés de 18 à 25 ans inscrits dans un parcours vers l'emploi

Les caisses syndicales ou la caisse autonome versent également aux jeunes de 18 à 25 ans une « allocation d'insertion », non-contributive. « L'allocation insertion » permet à un jeune de 18 à 25 ans²⁴, même s'il vit chez ses parents (cette allocation sera alors réduite à un montant compris entre 342 et 546 € contre 1 116 € sinon), d'obtenir un moyen de subsistance accessible après ses études secondaires ou supérieures²⁵. L'allocation est destinée à faciliter son insertion durable sur le marché de l'emploi. La personne doit s'inscrire auprès du service régional de l'emploi (VDAB en Flandre), lequel l'aidera à obtenir un stage d'insertion professionnelle de six à douze mois. Ce stage peut être remplacé par une formation professionnelle complémentaire dispensée par un organisme reconnu par le VDAB, et financé par ce dernier.

²³ Pour les réfugiés et apatrides, c'est l'Etat fédéral le seul financeur, en vertu de la loi du 26 mai 2002.

²⁴ Des personnes plus âgées peuvent en bénéficier, sous des conditions précises.

²⁵ Il est nécessaire en Belgique d'avoir travaillé environ un an et demi pour être éligible aux allocations chômeurs contributives, tandis que le revenu d'intégration sociale (RIS) est possible dès 18 ans pour les jeunes émancipés.

1.2. Organisation du service public de l'emploi (SPE) : le VDAB est l'opérateur principal du SPE à la suite d'un processus de décentralisation

1.2.1. Le processus de décentralisation des politiques actives du marché du travail a permis au VDAB, comme aux autres services régionaux de l'emploi, de jouer un rôle de plus en plus important

1.2.1.1. Contexte historique : le SPE a été progressivement décentralisé au niveau des provinces

L'office national de l'emploi (ONEM) belge a été créé en 1935. La tutelle était exercée par le ministère fédéral pour l'emploi et le travail, avec une administration centrale à Bruxelles et 30 bureaux régionaux dans toute la Belgique. Cette structure a survécu aux modifications de périmètres²⁶.

En 1978, une réforme a séparé les activités de paiement des allocations des services chargés des politiques actives de l'emploi²⁷. De 1978 à 1989, l'ONEM a été à la tête de deux réseaux : les services subrégionaux de l'emploi, chargés des politiques actives et les bureaux régionaux du chômage, chargés de l'indemnisation.

Le *Vlaamse Dienst vor Arbeidsbemiddeling* (VDAB, service flamand pour l'emploi en français) a été créé en 1989 dans le cadre de la « troisième réforme de l'Etat belge », qui a donné aux régions le pouvoir du placement professionnel et de l'information sur le marché du travail. En 1994, un premier contrat de performance a été conclu entre le VDAB et le gouvernement flamand, avec des indicateurs centrés notamment sur l'inclusion des publics vulnérables. Des commissaires du Gouvernement ont fait leur entrée dans le conseil d'administration du service, qui n'avait toutefois pas de personnalité juridique propre.

En 2004, le VDAB a été autonomisé par rapport au gouvernement flamand, par le décret du 7 mai 2004 qui a doté le VDAB de la personnalité juridique (statut d'agence autonome externe du gouvernement). Si le directeur général est toujours nommé par le gouvernement régional, il n'existe plus de contrats de performance périodiques ni de tutelle administrative²⁸.

Une réforme organisationnelle du VDAB a enfin été mise en place en 2016, à la suite de la crise politique du début des années 2010 sur fond de tensions communautaires. L'accord politique trouvé en 2011 a ensuite débouché sur le vote et la promulgation le 31 janvier 2014 d'une « loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État ». Ce texte implique le transfert vers les entités régionales de compétences supplémentaires liées au marché du travail, notamment la formation professionnelle²⁹.

²⁶ Site de l'ONEM, page dédiée à la localisation des bureaux - <https://www.onem.be/fr/onem/organigrammes/les-bureaux-de-lonem>

²⁷ ONEM, « 75 ans de l'ONEM : un regard sur le passé, le présent et le futur », 2010, p. 42 - <https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Brochures/75/75FR.pdf>

²⁸ Décret du 7 mai 2004 disponible sur le site du *Moniteur belge*.

²⁹ <https://www.cairn.info/revue-dynamiques-regionales-2016-1-page-37.htm>

1.2.1.2. Le VDAB est aujourd'hui compétent sur l'ensemble des politiques actives de l'emploi, à l'exception de l'orientation des diplômés

Le droit belge donne au VDAB, comme aux autres services régionaux de l'emploi (FOREM en Wallonie, ACTIRIS à Bruxelles-capitale), trois types de compétences :

- ♦ **l'appariement de l'offre et de la demande de travail**, par l'entremise d'un service de placement pour les demandeurs d'emploi et les employeurs³⁰. Le service régional de l'emploi est aussi considéré comme « *service de placement* » par l'arrêté royal du 25 novembre 1991, à son article 74. L'arrêté du gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant organisation de l'emploi et de la formation professionnelle détaille dans son deuxième chapitre la mission de « *placement* » du VDAB : l'article 34 énonce que le VDAB peut prendre, à l'endroit des demandeurs d'emplois, « *toutes les initiatives* » pour favoriser le retour vers l'emploi, tandis que l'article 45 indique que le service « *aide les employeurs à présélectionner les candidats* », ce qui fournit une base juridique aux services aux employeurs ;
- ♦ **la formation professionnelle des demandeurs d'emplois** L'article 24 de l'arrêté du 25 novembre 1991 désigne le VDAB comme l'un des « *services régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle* ». L'arrêté du gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant organisation de l'emploi et de la formation professionnelle détaille dans son titre III la fonction de « *développement des compétences* » dont dispose le VDAB : cela correspond à l'apprentissage d'un nouveau métier, à la consolidation de compétences (« *upskilling* »), à la « *reconversion* » ;
- ♦ **l'orientation professionnelle des demandeurs d'emplois**, dans un but de retour plus rapide vers l'emploi. L'arrêté du gouvernement flamand du 5 juin 2009 précité fait du « *stage d'orientation professionnelle* » le principal canal de cette compétence.

Le VDAB est l'interlocuteur de tous les demandeurs d'emploi au sens du BIT. L'ensemble des personnes pouvant être considérés comme des demandeurs d'emplois au sens du BIT est inscrite auprès du VDAB.

Néanmoins, en juin 2021, le VDAB comptait 168 800 inscrits³¹, tandis que l'on dénombrait 122 754 demandeurs d'emploi au sens du bureau international du travail (BIT)³². Le nombre d'inscrits au VDAB est plus élevé que le nombre de demandeurs d'emploi car :

- ♦ il existe des demandeurs d'emplois recherchant une activité professionnelle en Flandre mais vivant dans la région Bruxelles-capitale, ainsi que dans les autres régions de Belgique³³ ;
- ♦ certaines personnes en emploi sont inscrites auprès du VDAB, notamment celles qui sont désireuses d'augmenter leur quotité de travail³⁴.

³⁰ <https://werkgevers.vdab.be/english>.

³¹ Article de la *Libre Belgique* en juin 2021 - <https://www.lalibre.be/economie/entreprises-startup/2021/06/09/bpost-veut-former-500-nouveaux-postiers-cette-annee-ETX246WUCND2NK6D3Q44GSZR3E/>.

³² Données de Statbel, l'institut de statistique fédéral - https://www.onem.be/sites/default/files/assets/presse/Chiffres_chomage/2021_02_Chiffres-chomage.pdf.

³³ Site de l'entreprise privée de placement Selor, article au sujet du partenariat entre Actiris et le VDAB s'agissant des emplois vacants de l'administration, par exemple en Flandre - <https://client.selor.be/fr/a-propos-de-selor/que-fait-selor-/partenariats/parteneriat-entre-selor-le-forem-et-le-vdab/>.

³⁴ Visite au siège du VDAB en novembre 2022.

L'inscription au VDAB est obligatoire pour une personne souhaitant bénéficier des allocations-chômage contributives. L'article 24 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage du 25 novembre 1991 fait reposer sur les centres du chômage³⁵ la charge de faire respecter les droits et les devoirs des assurés, en premier lieu desquels l'inscription à un service régional de l'emploi. Ainsi, tous les assurés en Flandre sont inscrits au VDAB et les assurés indemnisés par l'allocation chômage correspondent à 90 % des inscrits, contre seulement 40 % en France au Pôle Emploi³⁶. Ceci s'explique d'abord par la durée en moyenne longue de l'indemnisation (cf. 1.2.2.2).

Toutefois, à la différence de l'Allemagne et des prérogatives de la *Bundesagentur für Arbeit*, le VDAB ne dispose pas de compétence en matière d'orientation professionnelle des lycéens et étudiants. Ces derniers peuvent s'adresser à un *Centra voor Leerlingsbegeleiding* (CLBs, centres d'orientation pour les élèves en français), rattachées aux écoles secondaires publiques dépendant du gouvernement régional³⁷.

1.2.1.3. Le VDAB est au service du gouvernement flamand tout en ayant un fonctionnement autonome

Le conseil d'administration du VDAB est composé paritairement de représentants des syndicats d'employeurs et d'employés, qui en sont les uniques membres³⁸. Il n'accueille aucun représentant du gouvernement flamand.

D'un point de vue opérationnel, l'administrateur délégué est désigné par le gouvernement flamand. Ce dernier nomme également l'ensemble des membres du conseil d'administration, en ce inclus les représentants des employés et employeurs, sur proposition des organisations représentatives³⁹. Il est assisté, comme au sein de la *Bundesagentur* allemande, d'une direction générale de la gestion du marché de l'emploi et d'une direction générale des moyens⁴⁰.

1.2.1.4. Le VDAB est présent sur l'ensemble des provinces et dispose d'un centre de compétence professionnelle dans une municipalité sur cinq

Le VDAB dispose en 2022⁴¹ :

- ◆ d'un siège situé à Bruxelles ;
- ◆ de cinq directions provinciales ;
- ◆ de 60 *competence centers*⁴², lieux mêlant accueil et lieux de formation, soit un centre pour cinq communes en moyennes (cf encadré 2) ;
- ◆ d'une vingtaine d'agences.

³⁵ Chargé du paiement des allocations et dépendant de l'office national de l'emploi (ONEM),

³⁶ Chiffres INSEE, 2020. Note : en France, ce chiffre bas s'explique avec la présence de jeunes dans la population considérée, ainsi que de bénéficiaires du RSA - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4501599?sommaire=4504425>

³⁷ Présentation de l'orientation professionnelle des jeunes et des adultes en Flandre sur le site Euro-guidance, du réseau européen des organismes d'orientation du même nom - <https://www.euroguidance.eu/guidance-system-in-belgium-flanders>.

³⁸ Rapport annuel du VDAB 2021, p. 10.

³⁹ Décret du 7 juin 2004 - https://etaamb.openjustice.be/fr/decret-du-07-mai-2004_n2004035865.html

⁴⁰ Site officiel du VDAB, page « gouvernance » - <https://www.vdab.be/vdab/beheer.shtml>

⁴¹ Présentation à la mission, novembre 2022.

⁴² Le terme est utilisé dans la documentation du VDAB, au même titre que celui, en langue flamande, de *Competentiecentrum*.

Le modèle organisationnel est davantage matriciel depuis la réforme organisationnelle de 2016⁴³ : s'il existe des directeurs provinciaux et des directeurs de *competence centers*, l'organisation interne se distingue par son horizontalité et le faible nombre d'échelons hiérarchiques à la différence de la BA en Allemagne.

La stratégie territoriale se distingue d'ailleurs par deux traits qui sont :

- ◆ **un choix de sectorisation forte des conseillers** : tous les conseillers et *team leaders* sont spécialistes d'un des six secteurs consacrés⁴⁴, à l'exception de ceux en charge de groupes vulnérables, le *Intensive Service Cluster*⁴⁵. Cela requiert des connaissances sur le marché de l'emploi sectoriel, de la formation, des compétences en orientation (cf. encadré 2) ;
- ◆ **une uniformité du service sur le territoire flamand** : l'organisation générale des *competence centers* et l'accueil visuel sont identiques dans chaque lieu⁴⁶.

Encadré 2 : L'organisation interne par filière économique du VDAB

Le VDAB a défini six filières structurant sa vision du marché de l'emploi et l'organisation de ses équipes. Il s'agit de l'industrie, de la construction, du transport et de la logistique, du soin et de l'éducation, de l'information/communication et vente de détail, des services aux entreprises.

En particulier, les *competence centers*(cf. supra) sont compétents, dans une province de la région, pour une ou deux filières économiques. Ils abritent des services d'inscription (pour une personne *a priori* destinée à travailler dans le secteur), de placement et de conseil aux entreprises, d'orientation et de formation, tous en lien avec la filière concernée.

Source : Présentation à la mission par le VDAB en octobre 2022 ; étude dédiée de l'UNEDIC ; Mission.

1.2.1.5. Le VDAB dispose de 4 500 ETP dont plus d'un cinquième sont des instructeurs

Le VDAB disposait au 31 décembre 2021 de 4 502 équivalents temps plein dont 2 461 fonctionnaires régionaux (54%), 1 630 contractuels de droit public (36 %) et 962 personnels instructeurs (20 %), comme le montre le tableau 6. Compte tenu de la taille de la population de la Flandre (6,3 millions d'habitants) rapportée à celle de la France, cela donnerait en France 48 000 ETP, soit environ les effectifs de Pôle emploi consacrés à l'activation mais le taux de chômage est en Flandre plus de deux fois inférieur à celui de la France.

Tableau 6 : Répartition des équivalents temps plein du VDAB en 2021, par statut et fonction

Nombre d'équivalents temps pleins	Année 2021
Total	4 502
dont hommes	1 397
dont femmes	3 656
dont statutaires non instructeurs	2 461
dont contractuels non instructeurs	1 630
dont instructeurs	962

Source : Rapport annuel VDAB.

⁴³ PES Network, « Key developments, role and organization of Public Employment Services in Great-Britain, Belgium-Flanders and Germany », 2019.

⁴⁴ Industrie, construction, transport et logistique, soin et éducation, information/communication et vente de détail, services.

⁴⁵ PES Network, « Benchlearning Initiative External Assessment », 2018
https://www.vdab.be/sites/default/files/media/files/Report%20PES_Belgium-Flanders.pdf

⁴⁶ Entretien avec le directeur du *competence center* de Vilvoorde, novembre 2022.

Annexe III

Les *competence centers* et agences sont ainsi d'une taille comparable aux agences de la Bundesagentur allemande et leurs antennes (cf. annexe II), **puisqu'ils sont composés en moyenne de 50 ETP⁴⁷, une taille comparable à l'Allemagne⁴⁸s'agissant de leur opérateur national.** Les instructeurs représentent au total près de 1 000 ETP dans les *competence centers*.

La stratégie de la « priorité au digital » permet de n'accompagner en physique qu'environ un inscrit sur cinq⁴⁹, ainsi les portefeuilles moyens de demandeurs d'actifs effectivement accompagnés par conseillers sont restreints, environ 100 par médiateur⁵⁰ et environ 70-80 pour les plus éloignés de l'emploi suivis dans les agences par les « *clusters intensifs* »⁵¹. Ceci est à comparer aux 115 par médiateur en agence en Allemagne⁵², et au 352 en France dans le cadre de l'accompagnement suivi⁵³

1.2.1.6. Les dépenses du VDAB sont concentrées sur les demandeurs les plus loin de l'emploi

La fonction d'appariement et de placement au sens large (service aux employeurs, préparation aux entretiens des demandeurs) ne représentait en 2018 que 19 % des dépenses totales du VDAB⁵⁴.

A contrario, près de trois quarts des dépenses sont concentrées sur l'orientation et la formation (près de 370 M€ sur 505 M€ de dépenses), alors que 13 % des inscrits sur l'année ont effectué une formation⁵⁵ et qu'environ la même fraction bénéficie d'un accompagnement avec rendez-vous physiques⁵⁶. Cela signifie que les dépenses sont affectées de manière prioritaire aux publics les plus éloignés de l'emploi. Les dépenses d'activation du VDAB se montent à 505 M€ (cf. tableau 7), soit 0,2% du PIB de la Flandre.

⁴⁷ La mission, faute de données exhaustives, considère par simplification que 75 % des effectifs se trouvent dans les *competence centers* et 25 % dans les *contact centers*, centres d'appels téléphoniques et de réponse aux courriels, ainsi qu'au siège.

⁴⁸ Bilan social de la BA, 2021. Plus de 56 000 ETP sont répartis dans 156 agences s'agissant de l'accompagnement des chômeurs bénéficiant d'une allocation contributive.

⁴⁹ Entretien avec le directeur général, novembre 2022.

⁵⁰ Entretien avec le directeur provincial de Flandre occidentale, décembre 2022.

⁵¹ Visite à Courtrai le 22 décembre 2020.

⁵² Voir annexe II consacrée à l'Allemagne.

⁵³ IGF, « Evaluation de la convention tripartite Etat-Pôle Emploi-UNEDIC », annexe II, 2022, p. 60.

⁵⁴ OIT, « Key developments, role and organization of Public Employment Services », 2019, p. 105 - https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---cepol/documents/publication/wcms_724913.pdf

⁵⁵ Rapport annuel 2021 du VDAB, p. 62.

⁵⁶ Entretien avec le directeur général du VDAB, novembre 2022.

Annexe III

Tableau 7 : Budget par type de missions et type de dépenses en 2018 (en milliers d'euros)

	Personnel	Informatique et immobilier	Prestations externes	Aides versées	Total	Part
Appariement	18 147	3 012	N.A.	N.A.	21 159	4%
Placement	59 802	1 529	N.A.	210	61 541	12%
Orientation	88 023	5 080	76 041	80	169 224	34%
Service aux employeurs	15 621	401	N.A.	N.A.	16 022	3%
Formation	114 349	28 386	31 853	19 710	194 298	39%
Formation en apprentissage	351	102	250	20 062	20 765	4%
Coordination d'acteurs	9 882	7 874	3 686	N.A.	21 442	4%
Total	306 175	46 384	111 830	40 062	504 451	100%

Source : OIT ; Mission.

1.2.2. Les entités chargées des politiques passives du marché du travail et des minima sociaux sont l'ONEM, les caisses de paiement et les CPAS

1.2.2.1. L'ONEM est l'institution chargée de la gestion et de la réglementation de l'assurance chômage

Après la sixième réforme de l'Etat belge, le droit du travail et des assurances sociales est restée une compétence fédérale.

L'Office national de l'emploi (ONEM), établissement public fédéral sous la tutelle du ministère de l'emploi et du travail, est ainsi chargé de la gestion et de l'application de la réglementation d'assurance chômage. L'ONEM est constitué d'une administration centrale et de 30 bureaux de chômage répartis sur tout le territoire. Chaque bureau de chômage a pour mission de déterminer le droit aux allocations de chômage, de transmettre l'autorisation de paiement à l'office de paiement concerné, de vérifier le paiement des allocations et d'appliquer les sanctions en cas d'infraction. En matière de gestion, l'ONEM est administré par un comité de gestion tripartite composé d'un président (expert indépendant), de deux délégués du gouvernement (l'un est nommé par le ministre des Finances, l'autre par le ministre de l'Emploi et du Travail), de sept représentants des organisations représentatives des employeurs et de sept représentants des organisations de salariés⁵⁷.

1.2.2.2. Le paiement des allocations-chômage est effectué par des caisses syndicales, ou par la caisse auxiliaire fédérale

Le paiement des allocations est assuré par les organismes de paiement privés, eux-mêmes gérés par les trois principaux syndicats belges (Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique, Confédération des syndicats chrétiens, Fédération générale des travailleurs en Belgique). Chaque demandeur d'emploi choisit librement son organisme de paiement. Selon une étude de l'UNEDIC « *En général, les personnes syndiquées s'adressent à l'organisme de paiement géré par le syndicat auquel elles ont adhéré. Les personnes non syndiquées peuvent s'adresser à un organisme de paiement public (Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage)*⁵⁸.

⁵⁷ Étude de l'Unedic de 2020 - <https://www.unedic.org/sites/default/files/2020-06/Etude%20-%20Indemnisation%20du%20chomage%20en%20Belgique.pdf>

⁵⁸ UNEDIC, *op.cit.*

1.2.2.3. Les CPAS ou OCMW sont des structures municipales chargées du versement des minima sociaux et de l'assistance sociale à ses bénéficiaires

Les centres publics d'action (CPAS, ou *Openbaar Centrum voor Maatschappelijke Welzijn* en flamand soit OCMW) sont chargés en Belgique du paiement des revenus minimaux en Flandre, ainsi que des services d'aide sociale, comme détaillé dans la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge de l'aide sociale accordée par les centres publics d'aide sociale.

2. Analyse des cinq thèmes prioritaires de la mission

2.1. Coordination opérationnelle des différents acteurs du SPE : le VDAB est le guichet unique des politiques actives de l'emploi en Flandre

2.1.1. Le VDAB collabore avec 86 % des municipalités flamandes, dans l'objectif prioritaire d'augmenter la population en emploi

Le VDAB est engagé par des conventions de partenariat avec 86 % des municipalités flamandes, dont l'objectif prioritaire est l'augmentation de la population en emploi. En effet, au regard des tensions sur le marché du travail, il est nécessaire d'aller identifier des populations inactives qui ne sont pas inscrites au VDAB mais qui sont en contact avec les municipalités :

- ◆ les titulaires du revenu d'intégration, suivi par les centres publics d'aide sociale (OCMW en flamand), qui versent le revenu d'intégration sociale (RIS), ainsi que des aides au logement, à l'énergie et des aides médicales ;
- ◆ les femmes ou hommes au foyer, inactifs et aptes au travail, résidant dans leur commune.

Dans les faits, les conventions de partenariats portent sur les sujets suivants :

- ◆ le chômage des jeunes : les municipalités peuvent mettre en place des programmes de lutte contre les freins périphériques à l'emploi comme les addictions, pour des jeunes qui seront ensuite incités à s'inscrire au VDAB et débiter un parcours d'intégration⁵⁹ ;
- ◆ les besoins des entreprises : la connaissance par la municipalité de son tissu d'entreprises peut permettre de récolter des offres d'emplois et de les transmettre au VDAB selon un format agréé ;
- ◆ l'activation : les CPAS peuvent lancer des programmes d'emploi subventionné pouvant être vus comme une première étape en vue du retour vers l'emploi⁶⁰ ;
- ◆ la meilleure collaboration des deux parties pour l'obtention de crédits européens⁶¹.

Encadré 3 : Expérience de collaborations locales à Courtrai

La mission s'est rendue à Courtrai, ville de 77 000 habitants de Flandre Occidentale, le 20 décembre 2022, dans le but d'étudier les collaborations locales des acteurs du SPE.

Si la conclusion d'un accord-cadre entre la municipalité et son centre public d'action sociale (CPAS, OCMW en flamand) d'une part, et le VDAB d'autre part, ne date que de 2022, la mission a pu constater un haut niveau de collaboration entre les entités municipales, le VDAB, ainsi que le W13, l'association des CPAS (OCMW en flamand) de Flandre occidentale. Les acteurs font remonter à 2018, sur impulsion de la municipalité et du VDAB local, l'intensification de leurs partenariats.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Page dédiée du VDAB - <https://extranet.vdab.be/samenwerken-met-vdab/voor-lokale-besturen/samen-sterk-voor-lokaal-werk#de-voordelen>

Annexe III

S'agissant des collaborations entre le VDAB et le CPAS de la ville de Courtrai, deux types de collaborations sont à signaler :

- l'existence du restaurant social VORK. Ce dernier est dirigé par un dirigeant du CPAS du Courtrai et se trouve dans un bâtiment possédé par la ville de Courtrai dont le CPAS dépend. Un service de restauration, à des prix différents selon les situations des clients, est proposé par des personnes en parcours d'emploi, qui sont encadrées par des instructeurs. Pour chaque étudiant, le VDAB verse 3 000 € à VORK : 1 000 € au commencement et 2 000 € après 11 semaines de stage. Le taux d'insertion à six mois après la fin du stage est de 65 % ;
- la collaboration régulière entre le *cluster* des personnes nécessitant un accompagnement intensif du VDAB, et le CPAS. En effet, ces deux équipes peuvent traiter de publics aux problématiques proches. Un point mensuel sur les cas est donc fait entre les équipes de direction.

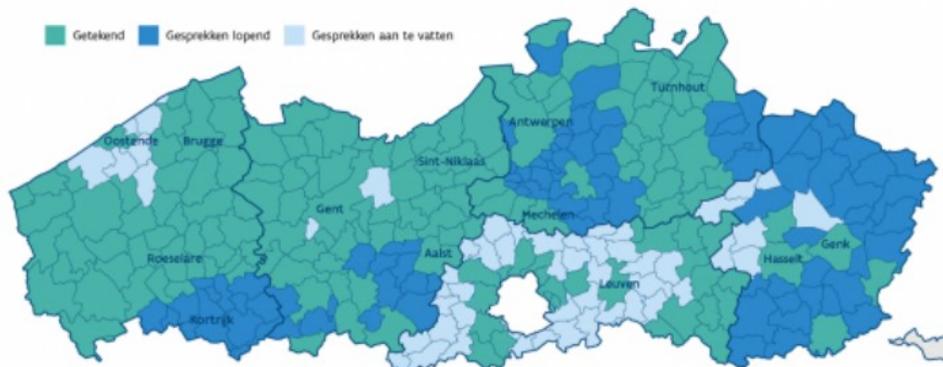
S'agissant des collaborations tripartites entre le CPAS, le VDAB et le W13, la mission a pu se voir expliquer le projet WWIN. Il s'agit d'un projet financé par le W13 – qui sollicite ensuite une contribution du fonds social européen (FSE) – visant à accompagner de manière très intensive (12 jeunes par médiateur) les jeunes de 18 à 30 ans les plus éloignés de l'emploi. L'accompagnement peut même conduire le médiateur à se rendre sur le lieu d'un potentiel entretien d'embauche en reconnaissance.

Le projet « FOOD13 » peut également être cité, un projet de collecte alimentaire à l'échelle provinciale. L'OCMW et le VDAB peuvent mettre à disposition – en contrat aidé dans le premier cas, en stage dans l'autre – à la structure FOOD13 des demandeurs d'emplois.

Source : visite de la mission le 20 décembre 2022.

Les conventions de partenariats concernent aujourd'hui l'ensemble des provinces, mais sont plus marquées dans l'Ouest de la Flandre. Cette différence pourrait s'expliquer par une tension encore plus forte sur le marché du travail à l'ouest de la région qu'à l'est. En effet, en 2021, l'ouest de la région et Anvers connaissent un taux d'emplois vacants par habitant particulièrement élevé⁶², de l'ordre de 1 à 1,5 %, plus élevé que dans l'Est de la province.

Graphique 4 : Répartition en Flandre des accords de partenariats avec les municipalités en mars 2022



Source : site du VDAB.

Note de lecture : en vert, les accords signés ; en bleu, les accords en discussion en mars 2022 ; en gris absence de partenariat.

⁶² D'après les déclarations du ministre de l'emploi de la région Bruxelles-capitale Bernard Cleyrat, cité par le journal *The Bulletin* - <https://www.thebulletin.be/brussels-residents-be-offered-more-job-opportunities-flanders>. Les taux sont calculés, pour la Flandre occidentale, orientale (ouest de la région) et la province d'Anvers, en rapportant les nombres d'emplois vacants en 2021 évoqués par le ministre, à la population totale donnée par Statbel.

Annexe III

Le parlement flamand siégeant à Bruxelles a ainsi décidé, par un décret entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2023, de rendre obligatoire la collaboration du VDAB avec les municipalités⁶³. Il s'agit d'un point d'accord de la coalition flamande pour la législature 2019-2024 (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Extraits de l'accord de coalition du gouvernement flamand (2019-2024)

La coalition du gouvernement Jambon rassemble depuis le 2 octobre 2019 les partis du *Nieuw-Vlaams Atlantie* (N-VA, « alliance néo-flamande, parti nationaliste-conservateur), des *Christen-Democratisch en Vlaams* (« Chrétiens-Démocrates et Flamands », centre-droit), et *Open Vlaamse Liberalen en Democraten* (« libéraux et démocrates flamands », centre-droit libéral).

Dans son programme de gouvernement, la coalition a souhaité faire de la collaboration municipalités- VDAB un axe de sa politique « travail et économie sociale », évoqué à deux endroits de la note de la politique générale :

- *"Nous investissons également dans des partenariats solides, durables et positifs sur le terrain. En tant que directeur, le VDAB s'emploiera activement et clairement à impliquer plus fortement les administrations locales afin d'augmenter le taux d'emploi chez nous. Avec eux, nous construisons des réseaux d'activation qui contribuent à supprimer les obstacles à l'emploi (dans les domaines des soins, de l'aide sociale, de l'éducation, de l'intégration, ...) et à créer des opportunités de carrière également pour les personnes les plus éloignées du marché du travail" (page 18) ;*
- *"Nous renforçons la coopération entre le VDAB et les administrations locales en vue d'une activation plus large des demandeurs d'emploi, des bénéficiaires du revenu d'intégration et d'autres non-professionnels. Les accords de coopération existants entre le VDAB et les administrations locales (regroupées) seront poursuivis, et si possible étendus et concrétisés dans un plan d'action (supra-)local. Elle comprendra des objectifs et des engagements concrets ; après tout, il ne peut s'agir d'une coopération sans engagement."*

Source : Site VDAB ; article du site de la radio-télévision belge francophone.

Pour organiser les offres d'accompagnement sur un territoire et rendre les collaborations plus fluides, un projet a été lancé de doter chaque province d'un coordonnateur, ou « capacity builder ».

Encadré 5 : Le projet de « capacity building »

Le VDAB a lancé en 2022 le projet de « capacity building », un projet qui vise à doter chaque province de coordonnateurs des relations entre les municipalités et le VDAB.

Il y aurait donc à terme cinq *capacity builders* chargé de faire vivre les conventions de partenariats, avec une focale particulière sur les personnes éloignées de l'emploi. Dans les faits, les directeurs provinciaux du VDAB sont impliqués sur la question du partenariat et coordonnent déjà l'avancement des conventions de partenariat.

Le fonds social européen, via le programme REACT-EU, est co-financier de ce projet⁶⁴.

Source : Site du VDAB ; visite à Courtrai en décembre 2022.

⁶³ Page informative sur le site du parti politique Open-VLD - <https://www.openvld.be/vlaams-parlement-wil-vdab-beter-doen-samenwerken-met-steden-en-gemeenten>

⁶⁴ Site du gouvernement flamand - <https://www.esf-vlaanderen.be/nl/projectenkaart/capacity-building-lokale-partnerschappen>.

2.1.2. L'interopérabilité des systèmes d'information est inexistante mais des échanges de données automatiques entre le VDAB et les autres acteurs du SPE sont organisés

2.1.2.1. Les échanges de données sur les assurés entre le VDAB et l'ONEM est automatique mais l'interopérabilité est inexistante

La partition institutionnelle entre l'indemnisation et l'accompagnement a contraint à la mise en place d'un échange de données entre les applicatifs de l'ONEM et le VDAB : les sanctions et le mode accompagnement sont remontés vers le payeur d'une part, et des montants d'allocations vers le VDAB d'autre part. Cette interconnexion n'intéressant pas le système français n'a pas été approfondie.

La répartition des compétences entre l'ONEM, ses centres de paiement et le VDAB issue de la sixième réforme de l'Etat belge a accéléré l'échange automatisé de données entre entités. D'abord, l'ONEM communique des informations au VDAB concernant l'assuré⁶⁵ sous un format agréé. Dans un autre sens, le VDAB se doit de motiver toute décision de sanction à l'ONEM concernant des assurés ayant contrevenu à leurs obligations. Ainsi, des « flux de décisions » partent par exemple du VDAB à l'ONEM tous les mois⁶⁶.

Ces transmissions peuvent inclure depuis 2018, sous réserve du respect du règlement général sur la protection des données (RGPD), des mesures de protection de la vie privée, des données à caractère personnel, en particulier de santé. L'argument avancé par l'ONEM devant le comité de sécurité de l'information et sa chambre sécurité sociale et santé (comparable à la commission nationale informatique et libertés en France), qui doit être saisi sur ces questions en vertu de l'arrêté royal du 4 février 1997, était de considérer que la transmission de ces informations pour des cas « problématiques », *i.e.* de personnes éloignées de l'emploi, concourait à un objectif d'intérêt général⁶⁷.

Il n'existe en revanche pas d'interopérabilité des systèmes d'information (SI) entre l'ONEM et le VDAB, pas plus qu'entre l'ONEM et les autres services régionaux de l'emploi⁶⁸. Dès lors, le VDAB (en particulier ses conseillers) ne peut avoir accès en temps réel à l'ensemble des informations concernant les politiques actives (données financières, familiales) concernant un demandeur⁶⁹.

2.1.2.2. Les municipalités et les acteurs privés de placement ont accès à l'outil du VDAB, dans l'attente d'une réelle interopérabilité

Il n'existe pas d'interopérabilité entre les SI du VDAB, et ceux des municipalités qui s'équipent auprès d'éditeurs de logiciels du marché. Le programme de coalition⁷⁰ ni même le processus obligeant aux rapprochements⁷¹ ne prévoient pas ce stade de rapprochement.

⁶⁵ Liste des informations communicables sur le site du comité de sécurité de l'information - <https://www.ksz-bcss.fgov.be/fr/dwh/variabledetail/vdab-forem-actiris-adg/Variables/categorie-de-d-e.html>

⁶⁶ Entretien avec la directrice de la réglementation, au siège de l'ONEM, en novembre 2022.

⁶⁷ Délibération n° 19-024 du 5 mars 2019 - https://www.ksz-bcss.fgov.be/sites/default/files/assets/protection_des_donnees/deliberations/19_024_f040.pdf

⁶⁸ Entretien avec le directeur informatique du VDAB, novembre 2022.

⁶⁹ Entretien avec une médiatrice du *competence center* de Vilvoorde.

⁷⁰ Accord de coalition, texte intégral - <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/31741>

⁷¹ Visite à Courtrai, décembre 2022.

En revanche, le VDAB a développé une fonctionnalité permettant à des personnes extérieures habilitées d'avoir accès au portail des médiateurs et donc aux dossiers des demandeurs d'emploi. Il est donc possible aux municipalités traitant de cas de demandeurs d'emplois et de ses freins périphériques d'avoir un accès instantané au dossier du demandeur d'emploi, à des niveaux plus ou moins détaillés en fonction des contraintes du règlement RGPD. Cette fonctionnalité existe aussi pour les prestataires privés de placement ainsi que pour l'agence flamande chargée de l'intégration des immigrants⁷².

2.2. Diagnostic des demandeurs d'emploi : le VDAB a recours à un algorithme pour classer les demandeurs d'emploi selon leur distance à l'emploi

2.2.1. Le VDAB utilise un algorithme calculant une distance à l'emploi des nouveaux inscrits, afin de contacter en priorité les plus en difficulté

Le VDAB utilise un algorithme calculant la distance à l'emploi des nouveaux inscrits, et rappelle en priorité ceux qui sont classés comme les plus éloignés de l'emploi. La distance à l'emploi est fonction de la probabilité de trouver un emploi en six mois. Ce modèle est mis à jour de manière continue, en fonction notamment de l'activité du demandeur sur son portail personnel *MijnLoopbaan*. Ce modèle s'appuie sur deux types de données : les données des demandeurs d'emplois et des données sur le marché du travail (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Le modèle prédictif du VDAB

Le modèle prédictif utilise deux types de données qui sont :

- des données individuelles sur les demandeurs d'emploi ayant trait :
 - au parcours professionnel, croisé avec la Dimona (déclaration immédiate, document individuel envoyé par l'employeur à la sécurité sociale sur chaque cotisant et permettant de tracer toute entrée et sortie du marché du travail) ;
 - à l'activité sur *MijnLoopbaan*, à savoir les données du CV et les souhaits d'emploi ;
 - aux informations sur les compétences (cf. 2.2.2).
- des données macro-économiques et portant sur le marché du travail, injectées par les services du VDAB.

En fonction du résultat du modèle prédictif, les demandeurs d'emplois sont divisés en trois groupes de couleurs (rouge, orange, verte). Les DE classés comme les plus éloignés de l'emploi sont rappelés en priorité pour compléter leur dossier et les orienter, si besoin, vers un *competence center*. Les autres DE sont appelés au plus tard six semaines après leur inscription, pour compléter leur dossier et les orienter vers l'offre la plus adaptée (cf. *infra*).

Source : Présentation à la mission en novembre 2022 ; mission.

Dans les faits, il est également possible, pour une partie résiduelle de demandeurs d'emplois atteints d'illectronisme, de faire effectuer l'inscription au téléphone sur le standard du VDAB, ou bien en agence⁷³, sur rendez-vous, auprès d'un conseiller. La mission ne dispose pas, en date du 20 décembre 2022, de chiffres consolidés permettant de chiffrer cette modalité d'inscription. Dans ces cas-là, le diagnostic est fait sur une base humaine, la redirection des inscrits vers un groupe sectoriel également.

⁷² Présentation à la mission, novembre 2022.

⁷³ Entretien avec le *cluster* « personnes vulnérables » de Courtrai, en décembre 2022.

2.2.2. Le VDAB a mis en place un outil de profilage par les compétences, en complément du profilage par l'expérience

Le VDAB a établi, entre 2013 et 2016, une nouvelle taxonomie complète des compétences pertinentes sur le marché du travail flamand⁷⁴. Le VDAB est parti du répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME, version 3) pour l'enrichir de davantage de détails, formant le *Competent*⁷⁵, le répertoire interne au VDAB. A chaque métier du *Competent* sont associées des compétences essentielles, des compétences optionnelles et des *soft skills*. La construction de cette taxonomie s'est faite après consultation d'employeurs et observations de l'évolution des compétences développées par les demandeurs d'emploi.

Ainsi, lors du diagnostic, les questions aux demandeurs d'emploi doivent pouvoir permettre de recouvrir l'ensemble des compétences et des *soft skills* de la personne. L'idée est ensuite de les comparer à celles requises par le métier correspondant au souhait du demandeur d'emploi, afin d'agir sur le « *competence gap* », l'écart en question.

Ce rapprochement est utilisé par trois applications d'aide à la décision d'orientation proposées par le VDAB aux usagers (voir encadré 8 ci-après).

La taxonomie des compétences est mise à jour tous les trois mois, à travers une revue complète des offres d'emplois sur internet et des compétences recherchées. Un prestataire externe⁷⁶ transmet des flux d'informations périodiques à ce sujet au VDAB.

2.3. Accompagnement des demandeurs d'emplois : le VDAB se distingue par un accompagnement 100 % numérique par défaut, une stratégie tournée vers la reprise d'emploi et ses compétences dans la formation

2.3.1. La priorité du VDAB est le retour à l'emploi des chômeurs, ce qui participe à l'augmentation du taux d'emploi, objectif gouvernemental

Le premier objectif du VDAB dans sa fonction d'accompagnement est le retour vers l'emploi des chômeurs, concourant ainsi à l'augmentation de la population active. Cet objectif de retour vers l'emploi est défini :

- ◆ dans l'accord de coalition fédéral, voulant porter à 80 % le taux d'activité en Belgique à l'horizon 2030, ce qui est ambitieux au niveau national, sachant que le taux d'activité est de 76% en Flandre mais de seulement 62% en Wallonie en 2022 d'après Statbel⁷⁷ ;
- ◆ dans l'accord de coalition flamand qui définit le même objectif pour les Flandres⁷⁸.

⁷⁴ Note de la commission européenne sur ce projet, 2016.

https://www.leforem.be/content/dam/leforem/fr/documents/Eureschannel_Rapport_Fonctions_Critiques_Transfrontalier_3_Regions_FR.pdf

⁷⁵ FOREM, « Fonctions critiques sur le territoire frontalier franco-belge », décembre 2014 -

https://www.leforem.be/content/dam/leforem/fr/documents/Eureschannel_Rapport_Fonctions_Critiques_Transfrontalier_3_Regions_FR.pdf

⁷⁶ L'entreprise advertsdata est responsable de l'envoi des flux de données au VDAB.

⁷⁷ Article de 2021 de la RTBF - <https://www.rtbef.be/article/le-gouvernement-vivaldi-veut-80-de-taux-demploi-dici-2030-mais-quelle-est-la-situation-actuelle-10838904>

⁷⁸ Texte intégral de l'accord de coalition, *op. cit.*

Annexe III

La mission a pu constater lors de ses visites que l'équipe dirigeante ainsi que les directions provinciales et de *competence center* rencontrées⁷⁹ insistent sur cet objectif, en écho à la communication du VDAB⁸⁰.

Les médiateurs privilégient le retour rapide vers l'emploi des demandeurs d'emploi, plus que les projets de réorientation ou les formations longues. C'est ce qu'a constaté la mission dans sa visite du *competence center* de Vilvoorde le 25 octobre 2022. Les médiateurs ont expliqué à la mission que les demandeurs d'emploi étaient orientés vers l'équipe sectorielle qui leur correspondait le mieux (cf. 2.3.2.2) et que l'objectif de ces équipes sectorielles était de travailler intensément avec le demandeur d'emploi pendant trois mois pour qu'il reprenne un emploi adapté, **le cas échéant en suivant une formation courte et destinée à le préparer aux postes identifiés**. Si, après ces trois mois, le demandeur d'emploi n'avait pas retrouvé d'emploi, l'opportunité de le basculer vers une autre équipe sectorielle, avec des emplois potentiellement plus adaptés, était étudiée.

Cette fonction d'appariement rapide est un point fort du VDAB. Une évaluation du VDAB en 2018 par le *Public Employment Service Network*⁸¹ accorde la note maximale (6 sur 6) à l'efficacité de l'appariement du VDAB. Elle insiste sur le rôle de la formation professionnelle comme outil du retour rapide vers l'emploi, et non comme moyen de reconversion. L'objectif, en rassemblant dans un même lieu les entretiens de médiation et la formation, est de créer un environnement unique rappelant l'univers professionnel⁸².

2.3.2. L'intensité de l'accompagnement est variable, selon la distance à l'emploi, les demandeurs d'emploi les moins autonomes disposant de rendez-vous réguliers et de formations dans le même lieu

Le modèle flamand a cherché à développer un parcours par défaut 100 % numérique pour les demandeurs d'emploi. Le VDAB propose ainsi une offre à trois paliers (cf. graphique 5) :

- ◆ **100 % digitale en totale autonomie** (outils web, le VDAB gérant notamment le portail le plus important d'offres d'emplois de Belgique) ;
- ◆ **100 % digitale avec un appui humain**, gérée par des *contact centers*, qui regroupent des conseillers (par téléphone et par mail) ;
- ◆ **un accompagnement physique**, géré dans des *competence centers*, qui regroupent des équipes d'accompagnement et de formation professionnelle.

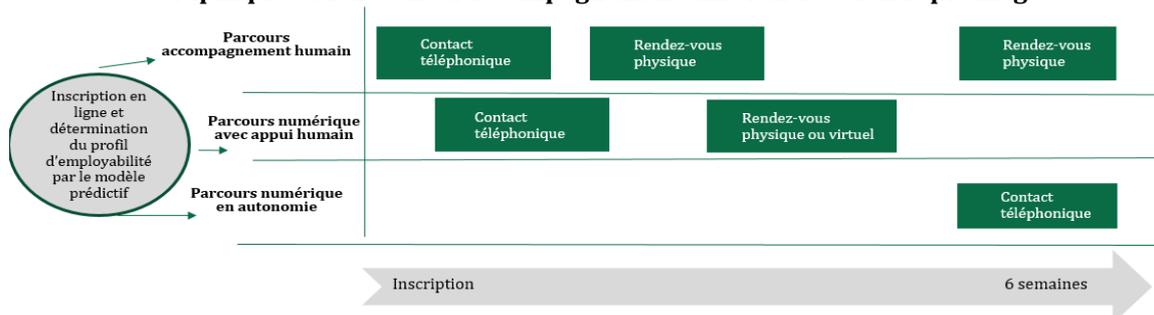
⁷⁹ Visite à Bruxelles, Vilvoorde et Courtrai en novembre et décembre 2022.

⁸⁰ Voir les rapports annuels 2019, 2020 et 2021, ou le communiqué de presse du 22 novembre 2022 informant de la distance à l'objectif - <https://www.vdab.be/nieuws-voor-de-pers/nieuws-voor-de-pers-oost-vlaanderen/vdab-werkt-aan-de-vlaamse>

⁸¹ Le réseau des services publics de l'emploi dont les études de parangonnage sont financés par l'Union européenne.

⁸² Entretien de la mission avec le directeur du *competence center* de Vilvoorde, en novembre 2022.

Graphique 5 : Parcours d'accompagnement différencié selon le profilage



Source : Présentation à la mission en novembre 2022 ; Mission.

Les demandeurs d'emploi peuvent être basculés d'une catégorie à l'autre. Le directeur du VDAB a toutefois indiqué à la mission que le passage d'une offre digitale à un accompagnement physique est plus fréquent que l'inverse.

L'objectif est que les conseillers se concentrent sur les demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin. En moyenne, les conseillers dans les *competence centers* suivent environ 100 demandeurs d'emploi⁸³. *A contrario*, les demandeurs d'emploi jugés autonomes, majoritaires⁸⁴, peuvent suivre un parcours 100 % digital.

2.3.2.1. Les demandeurs d'emploi les plus autonomes disposent d'un accompagnement 100 % numérique, le cas échéant avec des contacts téléphoniques

Les demandeurs d'emploi plus autonomes disposent d'un portail personnel leur permettant de mettre à jour leurs informations, de postuler à des offres d'emplois et d'affiner leurs recherches personnelles. En particulier, le VDAB a développé en interne – avec l'aide de bases existantes comme la base ROME de Pôle Emploi – plusieurs outils centrés autour de l'identification de compétences (entendues comme savoir-faire et savoir-être) d'un demandeur, et l'adéquation qu'elles pourraient avoir avec les prérequis des offres d'emplois⁸⁵ (cf. encadré 7).

En cas de besoin, les demandeurs d'emploi peuvent contacter des *contact centers*, des centres d'appels et de traitement des courriels (cf. encadré 8).

Encadré 7 : Les « *contact centers* » du VDAB

Les *contact centers* sont des centrales téléphoniques d'appui aux demandeurs d'emplois.

Ils réalisent deux types de mission :

- le rappel, jusqu'à six semaines après pour les plus autonomes, des demandeurs d'emploi n'ayant pas retrouvé d'emploi et/ou n'étant pas actif sur le portail des demandeurs d'emplois ;
- la disponibilité pour toute question, par téléphone, courriel ou *chat* internet⁸⁶.

Source : Mission.

⁸³ Élément donné par oral. Il existe environ 1 600 conseillers/médiateurs, selon des éléments donnés oralement par le directeur de la stratégie du VDAB, et 94 000 chômeurs en Flandre au deuxième trimestre 2022 selon Statbel. Le VDAB traitant aussi avec des inscrits non catégorisés comme chômeurs, comme les réfugiés, ce chiffre de 100 apparaît vraisemblable et pourrait être un majorant.

⁸⁴ Seulement 14 % des inscrits, selon le directeur général, sont atteints d'illectronisme.

⁸⁵ Présentation de la direction informatique du VDAB, novembre 2022.

⁸⁶ Voir le site internet du VDAB - <https://www.vdab.be/contact>

Encadré 8 : Les outils informatiques du VDAB centrés sur l'identification des compétences

- **Orientatie** est une application d'aide à l'orientation professionnelle. Elle fonctionne en rapprochant les compétences de l'utilisateur, identifiées à l'aide d'un questionnaire détaillé, et celles demandées pour l'exercice de professions.
- **Jobbereik est un outil** sur les compétences du demandeur et connecté à celles demandées pour l'exercice de professions présentes sur le marché du travail. À la différence de l'application Orientatie, l'évaluation des compétences du demandeur d'emploi s'effectue à partir de certaines données enregistrées dans son dossier, et non plus des réponses à un questionnaire. En particulier pour les demandeurs d'emplois les plus autonomes, il est possible au demandeur d'emploi de mesurer l'écart qui le sépare de métiers existants dans le répertoire (cf. 2.2.2). L'outil, en fonction du *competence gap* observable pour une situation donnée, propose des services inclus dans l'offre du VDAB, comme des formations.
- **L'API matching est l'outil d'appariement des offres d'emploi et des profils des demandeurs d'emploi**, dont une version « employeurs » existe également. En fonction de ses compétences établies lors du diagnostic initial –et qui peuvent être élargies par les conseillers des *competence centers* et à mesure que des formations sont suivies -, les demandeurs d'emplois se voient proposer des offres d'emplois existantes dans leur zone géographique. De même, les employeurs disposant d'un compte peuvent consulter des profils correspondant aux postes vacants.

Les outils Jobbereik et API sont dynamiques, puisque les degrés de correspondance entre profil et métier dans un cas, profil et vacance dans l'autre cas, sont enrichis de correspondances avec des profils d'utilisateurs « similaires » ayant obtenu un emploi ou une formation.

Source : Site officiel du VDAB ; présentation à la mission.

2.3.2.2. Pour les personnes éloignées de l'emploi, il existe 60 « centres de compétences » sectorisés, agences physiques qui regroupent des espaces de conseil et de formation

Les demandeurs d'emplois, s'ils sont jugés rattachables à un secteur et jugés peu employables, sont rappelés sous quelques jours⁸⁷ pour un entretien dans un *competence center*⁸⁸. Ce premier rendez-vous physique est destiné à clarifier les objectifs du demandeur, puis des rendez-vous réguliers sont ensuite instaurés en fonction de la distance à l'emploi du demandeur⁸⁹, sans qu'il n'existe de périodicité indicative selon les situations.

Les personnes ne pouvant pourvoir un emploi vacant sans formation supplémentaire peuvent également bénéficier dans le même lieu – le *competence center* – d'une formation professionnelle⁹⁰.

Le VDAB compte ainsi une soixantaine de *competence centers*⁹¹, chacun spécialisé dans un ou deux des secteurs suivants :

- ◆ industrie ;
- ◆ construction ;
- ◆ transport et logistique ;
- ◆ soin et éducation ;
- ◆ information/communication ;
- ◆ vente de détail et services.

⁸⁷ Il s'agit d'un objectif, la mission ne disposant pas de statistiques effectives sur ce sujet.

⁸⁸ Présentation à la mission en novembre 2022.

⁸⁹ Entretien de la mission avec les équipes du *competence center* de Vilvoorde, en novembre 2022.

⁹⁰ Organisation internationale du Travail, *op.cit.*

⁹¹ PES Network, « Benchlearning Initiative External Assessment », 2018.

Annexe III

Chacune des cinq provinces de la Flandre doit ainsi disposer d'au moins un *competence center* compétent par secteur économique, afin d'assurer une qualité de service uniforme⁹². Le secteur des transports, en tension particulière en Flandre⁹³, dispose ainsi de six centres de compétences (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Carte des *competence centers* spécialisés sur le secteur des transports



Source : Fonds social belge.

Les *Competence centers* sont des « super-agences » gérées par le *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)* spécialisées par secteur économique⁹⁴. Elles contiennent :

- ◆ un espace accueil permettant d'orienter des demandeurs d'emploi vers l'inscription au service régional de l'emploi, indispensable étape pour bénéficier d'allocations chômage. Le principe du *Digital First* fait que les inscriptions sur place sont minoritaires ;
- ◆ des lieux de rendez-vous, principalement utilisés vis-à-vis des demandeurs d'emplois identifiés par l'outil de diagnostic automatique (une intelligence artificielle) comme modérément ou peu employables ;
- ◆ des ateliers et lieux de formation - financés par le VDAB, qui disposent de ses propres instructeurs employés à temps plein – en lien avec le secteur en question. Les ateliers peuvent néanmoins accueillir des intervenants extérieurs.

Les équipes du VDAB sont toutes, qu'il s'agisse des « médiateurs » entreprise ou de demandeurs d'emploi, spécialisées sur le secteur économique en question. Les médiateurs « demandeurs d'emploi » doivent être compétents sur les questions d'orientation, de placement et de formation.

Il existe en Flandre une soixantaine de *competence centers*.

⁹² L'un des objectifs principaux du dernier plan stratégique.

⁹³ Voir la page 41 d'une étude conjointe du service régional de l'emploi bruxellois, ACTIRIS, et le VDAB sur la situation de l'emploi, en février 2022 - https://www.actiris.brussels/media/3xjinx1c/2022-02-view-brussels-analyse-annuelle-conjointe-du-march%C3%A9-de-l-emploi-actiris-vdab_compressed-h-239DBA12.pdf

⁹⁴ Présentation à la mission par le VDAB en octobre 2022.

2.3.2.3. Pour les populations très vulnérables, un passage par une « agence simple » est privilégié

Les « agences simples » abritent les *clusters* d'accompagnement intensif, pour des personnes jugées particulièrement vulnérables (qu'elles soient bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) ou non) et rattachables à aucun secteur. Dans le cas où un premier diagnostic par téléphone, en physique ou *via* l'outil en ligne n'a pas permis de rattacher l'inscrit à un secteur particulier et a conclu à une employabilité particulièrement faible, ce dernier se voit rappelé sous deux semaines pour être pris en charge par une agence.

Au sein des agences, les conseillers disposent de spécialités selon que le demandeur soit :

- ◆ atteint d'une pathologie le rendant partiellement inapte au travail ;
- ◆ en situation d'extrême pauvreté et/ou très endetté ;
- ◆ un ancien détenu ;
- ◆ âgé de moins de 25 ans ;
- ◆ allophones.

Les agences collaborent davantage avec les services sociaux (en particulier les centres publics d'action sociale, à l'échelon communal) pour disposer d'une meilleure connaissance des profils individuels traités⁹⁵. L'objectif est qu'au bout de trois mois, un projet complet soit établi pour le demandeur. Cela peut passer par davantage de coaching, le début d'une formation ou un contrat aidé⁹⁶.

Après la période de trois mois permettant de définir un projet, le demandeur peut être transféré partiellement vers un *competence center*⁹⁷. Dans ce cas, le demandeur suivra une formation dans un centre et continuera de rencontrer son conseiller, autant que de besoin (une fois par mois en moyenne).

Il existe une vingtaine « d'agences simples » en Flandre.

2.3.2.4. Pour les jeunes ayant une qualification, un parcours spécifique « d'intégration » existe également

Les jeunes placés dans un « parcours d'intégration » (cf.2.1.1) disposent eux aussi d'un accompagnement physique intense, avec des rendez-vous tous les deux à quatre semaines⁹⁸. Le bénéficiaire d'une allocation n'est pas automatique et ne démarre pas au début du parcours.

Après signature d'un contrat d'engagement qui lance son parcours d'intégration, le jeune doit obtenir deux évaluations positives de comportement dans sa recherche d'emploi, qui doit se poursuivre même durant la période de stage ou de formation. Une fois ces deux conditions satisfaites, le jeune peut bénéficier d'une allocation d'insertion égale à 1 115 € (pour une personne isolée) par mois, durant une période de trois ans maximum. Les jeunes non-éligibles aux allocations chômage ou d'insertion (notamment parce qu'ils n'ont pas de diplôme secondaire) peuvent toutefois s'inscrire au VDAB et se voir proposer une formation financée par ce dernier.

⁹⁵ Visite à Courtrai en décembre 2022.

⁹⁶ Présentation à Courtrai en décembre 2022.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Entretien avec une médiatrice du *competence center* de Vilvoorde, novembre 2022.

2.3.2.5. Une externalisation croissante des formations pour améliorer l'efficacité du placement et se concentrer sur les chômeurs de longue durée

Actuellement, environ 35 % des inscrits suivant une formation le font chez un prestataire privé⁹⁹. Une équipe de 100 personnes, au siège et dans les directions provinciales, est chargée d'identifier les formations professionnelles adéquates. La délivrance par le conseiller de bons permet au demandeur d'emploi de choisir de manière indifférenciée une formation en interne (dispensée dans un *competence center*) ou chez un prestataire extérieur.

L'objectif du VDAB est d'augmenter à 50 % la part des apprenants qui sont pris en charge par un prestataire extérieur. L'objectif est de focaliser l'action des instructeurs sur des publics vulnérables, la direction générale pensant que l'avantage compétitif du VDAB sur le marché de la formation professionnelle se situant dans les formations à fort niveau d'encadrement¹⁰⁰.

2.4. Contrôle de la recherche d'emploi : les obligations des demandeurs d'emploi sont nombreuses et les sanctions concernent 10 % des indemnisés par an

2.4.1. Le droit fédéral fixe les obligations des demandeurs d'emploi

Conformément aux lois fédérales régissant la sécurité sociale des travailleurs¹⁰¹, un arrêté royal récapitule les différentes obligations pesant sur les demandeurs d'emplois indemnisés, qui doivent être dans une situation de disponibilité active et passive.

La recherche active correspond, de manière cumulative, à :

- ◆ la participation du demandeur aux actions d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion proposées par le service régional de l'emploi, notamment dans le cadre d'un plan d'action convenu avec le service régional ;
- ◆ des démarches personnelles régulières et diversifiées.

L'article 57 de l'arrêté royal précité indique en effet que « *le ministre détermine, après avis du comité de gestion [de l'ONEM], les cas dans lesquels le chômeur temporaire doit être disponible pour le marché de l'emploi et accepter tout emploi convenable* ». Le droit fédéral définit donc avec précision l'ensemble des obligations des demandeurs d'emplois. Par exemple, la deuxième obligation ne vaut pas pour les demandeurs dont un médecin aura déterminé que leur inaptitude permanente au travail¹⁰² dépasse 33 %.

⁹⁹ Entretien avec le directeur général du VDAB en novembre 2022.

¹⁰⁰ Entretien avec le directeur général du VDAB en novembre 2022.

¹⁰¹ Notamment l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et son article 7, modifié par les lois des 14 juillet 1951, 14 février 1961, 16 avril 1963, 11 janvier 1967, 10 octobre 1967, les arrêtés royaux n° 13 du 11 octobre 1978 et n° 28 du 24 mars 1982, et les lois des 22 janvier 1985 et 30 décembre 1988. L'on peut également citer l'arrêté-loi du 10 janvier 1945 concernant la sécurité sociale des ouvriers mineurs et assimilés, notamment l'article 1^{er} tel qu'il a été modifié par les lois des 27 mars 1951, 14 juillet 1951 et 28 avril 1958 et par l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967.

¹⁰² Note récapitulative des obligations reposant sur les demandeurs d'emploi en Belgique, publiée par l'ONEM - https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport_Annuel/2016/provisoire/Sanctions_FR.pdf

La disponibilité passive correspond aux obligations de répondre aux propositions d'emploi, de formations et d'entretiens faits par le VDAB. La disponibilité passive est défini aux articles 59 *quater* et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991, ainsi que par des textes réglementaires complémentaires pris par le ministre fédéral chargé du travail après avis¹⁰³ de l'ONEM (cf. encadré 9).

La notion d'emploi convenable à accepter est évoquée explicitement dans l'arrêté modifié de 1991 à la section II (cf. encadré 10), En cas de refus d'une offre d'emploi convenable ou de se rendre à un entretien d'un tel emploi, une sanction peut être prononcée : elle correspond d'abord à un avertissement puis à une suspension des allocations de 4 à 52 semaines¹⁰⁴. Il est notamment indiqué qu'un emploi est « *non-convenable s'il ne correspond ni à la profession à laquelle préparent les études ou l'apprentissage, ni à la profession habituelle, ni à une profession apparentée* », mais seulement pendant une période allant de 3 à 5 mois selon l'âge. Ainsi, au-delà de cette période, tous les emplois sont réputés convenables. Par ailleurs, l'arrêté ajoute que « *le service régional de l'emploi compétent constate que les possibilités d'embauche dans la profession considérée sont très réduites ou que l'emploi, selon la constatation par le service régional de l'emploi compétent, correspond aux compétences et aux talents du demandeur d'emploi* ». Toutefois, seulement 662 sanctions ont été prononcées pour cette raison en 2019 (cf. tableau 9).

Encadré 9 : Articles 56 et suivants de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (extraits)

Article 56

§1^{er}. Pour bénéficier des allocations, le chômeur complet doit être disponible pour le marché de l'emploi. Par marché de l'emploi, il faut entendre l'ensemble des emplois qui, compte tenu des critères de l'emploi convenable fixés en vertu de l'article 51, sont convenables pour le chômeur.

Le chômeur qui n'est pas disposé à accepter tout emploi convenable du fait qu'il soumet sa remise au travail à des réserves qui, compte tenu des critères de l'emploi convenable, ne sont pas fondées, est considéré comme indisponible pour le marché de l'emploi.

(...)

Article 57

Le Ministre détermine, après avis du comité de gestion, les cas dans lesquels le chômeur temporaire doit être disponible pour le marché de l'emploi et accepter tout emploi convenable.

Article 59 *quater*

§1^{er}. Au plus tôt 4 mois après l'envoi de la lettre d'avertissement visée à l'article 59ter et lorsque les conditions visées à l'article 59bis sont réunies, le directeur convoque le chômeur par écrit à un premier entretien au bureau du chômage en vue d'évaluer les efforts qu'il a fournis pour s'insérer sur le marché du travail dans le cadre du plan d'action individuel visé à l'article 27, alinéa 1^{er}, 14^o ainsi que les démarches de recherche d'emploi qu'il a effectuées de manière autonome.

Si le chômeur ne se présente pas à l'entretien d'évaluation, une nouvelle convocation lui est envoyée par lettre recommandée à la poste.

Si, sans motif valable, le chômeur ne donne pas suite à la seconde convocation, il est exclu du bénéfice des allocations conformément aux dispositions de l'article 70. Dans ce cas, l'entretien d'évaluation peut avoir lieu lorsque le chômeur se présente au bureau du chômage.

(...)

Source : Wallex Wallon ; Moniteur belge.

¹⁰³ Selon le directeur chargé de l'indemnisation de l'ONEM, rencontré par la mission en novembre 2022, l'ONEM joue un rôle clef dans la rédaction des dispositions réglementaires.

¹⁰⁴ Page dédiée à ce cas de figure sur le site du FOREM, le service régional de l'emploi wallon - <https://www.leforem.be/particuliers/controle-situation-litigieuse-refus-emploi-convenable.html>

**Encadré 10 : Critères de l'emploi convenable
(section II de l'arrêté modifié du 25 novembre 1991, extraits)**

Article 22

Le caractère convenable d'un emploi s'apprécie notamment selon les critères fixés ci-après. (Toutefois, est sans influence sur le caractère convenable d'un emploi, la circonstance que le régime de travail ne comporte pas normalement en moyenne trente-cinq heures par semaine.)

Article 23

Un emploi est réputé non convenable s'il ne correspond ni à la profession à laquelle préparent les études ou l'apprentissage, ni à la profession habituelle, ni à une profession apparentée :

1° pendant les trois premiers mois de chômage, si le travailleur n'a pas atteint l'âge de 30 ans ou s'il a un passé professionnel de moins de 5 ans ;

2° pendant les cinq premiers mois de chômage, si le travailleur ne satisfait pas au 1°.

[1 Pour le jeune travailleur visé à l'article 36 de l'arrêté royal, la période de trois mois prend cours au moment où il s'inscrit comme demandeur d'emploi après la fin de ses études.]

[2 L'alinéa 1er n'est pas applicable lorsque, le service régional de l'emploi compétent constate que les possibilités d'embauche dans la profession considérée sont très réduites ou que l'emploi, selon la constatation par le service régional de l'emploi compétent, correspond aux compétences et aux talents du demandeur d'emploi. Après l'expiration du délai fixé à l'alinéa 1er, le travailleur est tenu d'accepter tout emploi convenable, peu importe la profession. Le caractère convenable de cet emploi s'apprécie en tenant compte des aptitudes et de la formation du demandeur d'emploi, ainsi que de ces compétences et de ces talents.

Article 24

Un emploi est réputé non convenable si :

1° la rémunération n'est pas conforme aux barèmes fixés par les dispositions légales ou réglementaires ou les conventions collectives de travail ou, à défaut, l'usage;

2° l'employeur persiste à ne pas respecter les dispositions légales et réglementaires en matière de paiement de la rémunération, de durée ou de conditions de travail; 3° étant exercé en Belgique, il ne donne pas lieu, au moins en partie, à assujettissement à la sécurité sociale des travailleurs salariés.

Article 25

§ 1. Un emploi est réputé non convenable s'il donne habituellement lieu à une absence journalière de la résidence habituelle de plus de 12 heures ou si la durée journalière des déplacements dépasse habituellement 4 heures.

(...)

Article 26

Un emploi est réputé non convenable si le revenu net qu'il procure, diminué du montant des frais de déplacement à charge du travailleur et majoré, le cas échéant, des allocations familiales et du montant des allocations dont le travailleur peut bénéficier pendant la durée de son occupation, n'est pas au moins égal au montant des allocations diminué du montant du précompte professionnel et majoré, le cas échéant, du montant des allocations familiales, dont peut bénéficier le travailleur tant qu'il est chômeur complet.

Source : Moniteur belge.

2.4.2. Depuis 2016, le service régional de l'emploi est chargé du contrôle des obligations et de la formulation des sanctions

La loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État transfère aux services régionaux de l'emploi la compétence du contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emplois et la décision de sanctions dans la majorité des cas¹⁰⁵. L'arrêté royal de 1991 a ensuite été modifié en conséquence dans un arrêté royal du 14 décembre 2015 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Cette prérogative du VDAB s'exerce *via* un pouvoir de recommandation de sanctions pour les conseillers, validée ou non par la direction des contrôles.

¹⁰⁵ L'ONEM, auparavant décisionnaire, reste compétent pour décider de l'absence d'indemnisation pour des demandeurs d'emploi ayant effectué un abandon d'emploi. L'ONEM reste l'autorité exécutant par acte unilatéral la sanction, comme l'indique le *vade-mecum* « conditions d'octroi du VDAB » disponible sur internet - https://extranet.vdab.be/system/files/media/bestanden/2022-11/2022_50171-Bijlage%205_Algemene%20VDAB-voorwaarden%20bij%20Subsidies.pdf

Des sanctions peuvent être ainsi prononcées par le VDAB dans cinq types principaux de cas¹⁰⁶ (cf. tableau 8) :

- ◆ **défaut de présentation** à une réunion physique ou téléphonique. Dans ce cas, un avertissement puis une exclusion des droits aux prestations de quatre (première sanction) à 52 semaines (troisième sanction) peuvent être prononcés ;
- ◆ **refus d'un emploi convenable ou d'une candidature suggérée par le VDAB.** Dans ce cas, un avertissement puis une exclusion des droits aux prestations de quatre (première sanction) à 52 semaines (troisième sanction) peuvent être prononcés. Si le conseiller, par délégation du directeur d'une agence locale¹⁰⁷ peut prouver que ce refus a été fait dans le but de continuer à recevoir les allocations chômage, la suspension peut être indéfinie ;
- ◆ **non-poursuite d'une formation commencée.** Dans ce cas, un avertissement puis une exclusion des droits aux prestations de quatre à 26 semaines peuvent être prononcés ;
- ◆ **refus de suivre un cours de formation individuelle.** Dans ce cas, un avertissement puis une exclusion des droits aux prestations de quatre à 52 semaines peuvent être prononcés ;
- ◆ **refus de participation à une cellule emploi ou un reclassement externe mis en place par l'employeur après un licenciement collectif.** Dans ce cas, un avertissement puis une exclusion des droits aux prestations de quatre à 52 semaines peuvent être prononcés.

Tableau 8 : Typologie des principaux cas de sanctions et gradations associées

Type d'infraction	Avertissement possible	Première sanction	Sanction maximale
Défaut de présentation au SPE	Oui	Suspension des allocations quatre semaines	Suspension des allocations 52 semaines
Refus d'un emploi convenable	Oui	Suspension des allocations quatre semaines	Suspension des allocations 52 semaines
Non-poursuite d'une formation	Oui	Suspension des allocations quatre semaines	Suspension des allocations 26 semaines
Refus de suivre une formation	Oui	Suspension des allocations quatre semaines	Suspension des allocations 52 semaines
Refus de participation à de l'outplacement	Oui	Suspension des allocations quatre semaines	Suspension des allocations 52 semaines

Source : ASBL ; Moniteur belge ; Mission.

La signature d'une convention de parcours (*trajectovereenkomst*) avec un demandeur d'emploi n'est pas systématique en Flandre. D'après les entretiens conduits pas la mission, le VDAB signe un contrat avec un demandeur d'emploi lorsque les conseillers constatent que le DE ne respecte pas ses obligations. Cela permet de formaliser les obligations du demandeur d'emploi avant, le cas échéant, d'engager des sanctions¹⁰⁸.

La signature de ce contrat permet de formaliser par écrit les droits et devoirs du demandeur d'emploi et de les adapter aux cas individuels et a pour but d'éviter les sanctions. La violation des obligations de contrat implique donc ensuite des sanctions pécuniaires, *via* la suspension des allocations chômage¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Elles sont ensuite exécutées et notifiées par le VDAB au demandeur d'emploi.

¹⁰⁷ Disposition issue de l'arrêté du 25 novembre 1991.

¹⁰⁸ Entretien avec une médiatrice du *competence center* de Vilvoorde, en novembre 2022.

¹⁰⁹ *Vade-mecum* des conditions d'octroi du VDAB, *op.cit.*, p. 25.

2.4.3. Depuis la régionalisation du pouvoir de contrôle et de sanction, les sanctions ont diminué mais repartent à la hausse en 2021

Le nombre de sanctions liés à la disponibilité a baissé de 43 % entre 2014 et 2019¹¹⁰. En 2015, la compétence des sanctions, avant à l'ONEM, a été régionalisée. Dans le détail, les refus de participer à un parcours d'insertion baissent de 60% sur la période, passant de 1 405 à 556, et la sanction de non-présentation à des entretiens de suivi ou à une formation décroît de 11 % (de 8 121 sanctions annuelles à 7 222). S'agissant des sanctions liées à la disponibilité active, une rupture dans la continuité des données de permet pas à la mission de tirer d'enseignements définitifs.

Toutefois, le nombre d'avertissements liés à la disponibilité active, en fonction de la proactivité du demandeur, a été multiplié par quatre entre 2016 et 2019, signe d'un accent mis sur la prévention concomitamment à la régionalisation des sanctions (cf. tableau 9). Dans cette optique, le VDAB a développé un service d'enquête contradictoire des dossiers¹¹¹, qui traite des remontées des médiateurs et organise un entretien contradictoire avec le demandeur d'emploi, ce qui permet de faire de la pédagogie et conduit à classer sans suite 30 % des dossiers signalés¹¹² (chiffres 2021).

En 2019, les sanctions concernent au total tout de même près de 10 % des 110 000 chômeurs indemnisés¹¹³ annuellement.

Depuis la sortie de la période de la covid-19, les sanctions repartent à la hausse. 17 251 sanctions ont été ainsi décidées au cours de l'année 2021 par le VDAB.

Ce chiffre est à rapporter au total des demandeurs d'emploi en Flandre cette année-là, et non des inscrits, les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) inscrits auprès du VDAB ne pouvant se voir imposer des sanctions que par le centre public d'action sociale (CPAS) dont ils ressortent¹¹⁴. Le total des demandeurs d'emploi a été, en moyenne (base mensuelle), de 123 904 en 2021¹¹⁵.

Il ressort donc un taux de sanction retenu de 13,9 % en 2021.

¹¹⁰ La mission a choisi d'étudier l'évolution des sanctions entre 2014, dernier exercice complet où l'ensemble des sanctions étaient décidé par l'ONEM avant la régionalisation, et 2019, dernier exercice avant la survenance de la covid-19.

¹¹¹ Rapport annuel du VDAB 2021, p. 76

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Publication statistique en ligne de l'ONEM - <https://www.onem.be/fr/documentation/statistiques/publications-statistiques/chiffres-federaux-des-chomeurs-indemnisés/chiffres-federaux-2022/les-chiffres-federaux-des-chomeurs-indemnisés-septembre-2022>

¹¹⁴ Page d'information sur les sanctions infligées par les CPAS, sur le site du service public fédéral de programmation « intégration sociale » - [Dans quels cas le CPAS peut-il infliger une sanction à un ayant-droit au revenu à d'intégration? | SPP Intégration Sociale \(mi-is.be\)](https://www.mi-is.be/fr/dans-quels-cas-le-cpas-peut-il-infliger-une-sanction-a-un-ayant-droit-au-revenu-a-d-integration?)

¹¹⁵ Moyenne réalisée à partir des chiffres fédéraux de l'ONEM publiés chaque mois sur son site officiel - <https://www.onem.be/fr/documentation/statistiques/publications-statistiques/chiffres-federaux-des-chomeurs-indemnisés/chiffres-federaux-2021>

Tableau 9 : Évolution des sanctions aux demandeurs d'emploi 2014-2019 en Flandre

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Taux de croissance 2014-2019
Total des sanctions liées à la disponibilité	16 071	10 619	7 767	10 401	9 867	9 182	- 43 %
Total des sanctions liées à la disponibilité passive	10 475	6 857	7 097	9 447	8 971	8 920	- 15 %
dont non-présentation au service d'emploi ou de la formation	8 121	4 889	6 181	8 208	7 098	7 222	- 11 %
dont refus de participer à, arrêt ou échec d'un parcours d'insertion	1 405	1 284	376	515	597	556	- 60 %
dont refus d'emploi ou non présentation auprès d'un employeur	408	253	127	243	698	662	+ 62 %
Total des sanctions liées à la disponibilité active	5 596	3 762	670	954	896	262	- 95 %
Avertissements liés à la disponibilité active	N.D.	N.D.	435	1 488	1 616	1 700	+ 291 %

Source : Données de l'ONEM transmises à la mission.

2.5. Services aux entreprises : la coexistence de services numériques et d'équipes mixtes entreprises-DE dans les *competences centres*

2.5.1. Les services numériques pour les employeurs contribuent à la mission d'appariement

2.5.1.1. Le portail digital pour les employeurs concourt à l'appariement entre offre et demande

Le VDAB contribue à coordonner l'offre et la demande sur le marché du travail flamand et fournit des services aux employeurs grâce au portail employeur de son site internet. Ce dernier contient les fonctionnalités suivantes :

- ◆ enregistrement en ligne des offres d'emploi et assistance par les conseillers entreprises (cf. infra) ;
- ◆ possibilité de mettre à jour et d'affiner les vacances ;
- ◆ possibilité de recherche de candidats appropriés dans la base de données des demandeurs d'emplois, avec des informations complètes sur les *competence gaps* des candidats (cf. 2.3.2.1).

Des gestionnaires de comptes employeurs spécialisés du VDAB évaluent régulièrement les chances de pourvoir le poste vacant. Si les chances sont élevées, ils en informent l'employeur par courrier électronique. Si les chances de pourvoir le poste sont faibles, le VDAB propose des actions ciblées pour les augmenter.

Le VDAB apporte également son soutien à la rédaction de l'offre d'emploi, tant en ligne que lors de l'enregistrement avec l'aide d'un médiateur, si l'employeur ne peut pas formuler une offre d'emploi et la télécharger lui-même. Contrairement à la plupart des SPE, si l'employeur souhaite que les employés qu'il a déjà recrutés pour suivre un programme de formation particulier, ils peuvent participer à plusieurs programmes de formation du VDAB, en particulier à ceux qui ont été mis en place par les employeurs.

Les dépenses liées aux services employeurs ne représentent aujourd'hui que 3% des dépenses totales du VDAB (chiffres de 2018, cf. tableau 7),

2.5.1.2. Le site du VDAB est le site spécialisé le plus visité de Belgique et agrège les offres d'emplois d'autres pages et réseaux sociaux

Le site du VDAB est le site sur l'emploi le plus visité de Belgique, avec plus de trois millions de visites par mois et une durée de visite moyenne de 12 minutes¹¹⁶. Considérant que la Flandre compte environ 197 000 inscrits en moyenne annuelle¹¹⁷, cela correspond à 34 visites par mois par chômeur, contre environ 5 en France avec Pôle Emploi à titre de comparaison¹¹⁸. Pourtant, le droit n'oblige pas les entreprises à diffuser leurs offres d'emplois sur le site du VDAB¹¹⁹.

¹¹⁶ Page du site Semrush dédié - <https://www.semrush.com/website/vdab.be/overview/>

¹¹⁷ Rapport annuel VDAB 2021, p. 37.

¹¹⁸ Page du site Semrush dédié - <https://www.semrush.com/website/vdab.be/overview>. Nombre de visites mensuelles rapportées au nombre de demandeurs d'emploi de catégories A,B et C, disponible sur la page « statistiques » du site de Pôle Emploi.

¹¹⁹ D. Finn & M. Peromingo, « Key developments, role and organization of public employment services in Great Britain, Belgium-Flanders and Germany », Organisation Internationale du travail, 2019, p. 113.

Le site internet du VDAB a une capacité ancienne¹²⁰ à agréger des offres d'emplois des principaux moteurs de recherche d'emplois et des réseaux sociaux. En 2020, le VDAB a passé un marché public pour faciliter l'adaptation au site VDAB des annonces postées dans des formats autres, en particulier sur les réseaux sociaux¹²¹.

2.5.2. Les médiateurs entreprise travaillent au sein d'équipes spécialisées par filière économique dans les « centres de compétences »

Les « médiateurs entreprise » sont spécialisés par filière et opèrent dans des *competence centers* au sein d'équipes mixtes avec les médiateurs emplois (cf. encadré 11). Les médiateurs entreprise sont présents dans les 60 *competence centers*.

Les médiateurs entreprise remplissent deux fonctions principales qui sont¹²² :

- ◆ le recueil des besoins des entreprises en recrutement, *via* des contacts téléphoniques informels ou postérieurement à l'inscription des employeurs sur le portail entreprises du VDAB ;
- ◆ l'appariement, en lien avec les médiateurs « demandeur d'emploi », *via* l'aide à la modification d'offres d'emplois et l'adaptation des attentes des employeurs.

Encadré 11: L'organisation de travail des médiateurs entreprise dans un *competence center* (visite de la mission à Vilvoorde)

La mission a pu se rendre au *competence center* de Vilvoorde, dans le Brabant flamand, en novembre 2022. Ce *competence center* de 2 300 mètres carrés a une spécialisation sur les métiers industriels et administratifs.

Le rez-de-chaussée comprend un espace d'entretiens pour les demandeurs d'emploi, ainsi que des ateliers de mécanique pouvant être des lieux de formation.

L'étage est composé des espaces de travail des deux filières qui sont rapprochés, dans un *open-space* unique. Les médiateurs « entreprise » de chaque filière sont assis à côté des médiateurs « demandeurs d'emploi », ce qui facilite les collaborations entre eux.

Les salles de cours (formation professionnelle) sont adjacentes à l'*open space* des équipes.

Source : Site du cadastre belge ; Mission.

2.5.3. Les « coaches en emploi et en langues » complètent le dispositif en améliorant l'insertion de nouveaux employés dans les entreprises

Le VDAB propose également aux entreprises des « coaches en emploi et en langues »¹²³ pour les employés, qui peuvent se rendre dans une entreprise à intervalles réguliers pour faciliter l'intégration dans l'entreprise de nouveaux employés (un an maximum), durant une période de six mois maximum. Un volet « langues et communication » d'une durée d'un an maximum peut y être adjoint, qu'il s'agisse de coaching linguistique pour des allophones ou de cours sur le vocabulaire technique d'une activité. En 2021, 1,5 % des demandeurs d'emploi ont bénéficié de cet accompagnement¹²⁴.

¹²⁰ PES Network, *op.cit.*

¹²¹ Présentation sur le site de l'entreprise spécialisée Vertolia - <https://www.verbolia.com/vdab-starts-using-our-solution-following-an-invitation-to-tender/>

¹²² Entretien avec le directeur général du VDAB, novembre 2022.

¹²³ Page dédiée sur le site du VDAB - <https://werkgevers.vdab.be/coaching>

¹²⁴ Rapport annuel du VDAB, 2021.

Annexe III

Les coaches peuvent également conseiller les employeurs sur des questions de RH telles que le congé parental, les programmes de mentorat ou les entretiens sur le travail et les performances professionnelles basés sur les compétences. Le coaching professionnel peut commencer au cours de la première année suivant le recrutement et peut durer jusqu'à six mois.

Le coaching est gratuit pour l'employeur lorsque (une condition nécessaire) l'employé¹²⁵ :

- ◆ est ressortissant d'un pays extérieur à l'Union européenne ;
- ◆ a 50 ans ou plus ;
- ◆ il lui a été reconnu une inaptitude professionnelle inférieure à 50 % ;
- ◆ ne possède pas d'enseignement secondaire supérieur.

Les coaches en question sont fournis par l'organisme non-lucratif « Sterpunt Inclusief Ondernem », avec lequel le VDAB a contractualisé au niveau régional¹²⁶ et local¹²⁷. Les financements sont apportés par le VDAB, la région Flandre et le fonds social européen¹²⁸.

¹²⁵ Brochure en ligne sur ce dispositif de « *Taalcoaching* »

<http://www.jobentaalcoaching.be/sites/default/files/inline-files/Folder%20Job-%20en%20taalcoaching.pdf>

¹²⁶ Site officiel du dispositif *Taalcoaching* - <http://www.jobentaalcoaching.be/folder-aanvragen>

¹²⁷ Convention de partenariat avec la ville de Gent, datée de 2014

<https://ebesluitvorming.gent.be/document/5e29afa5937e550fc217cc23>

¹²⁸ Site officiel du dispositif *Taalcoaching* - <http://www.jobentaalcoaching.be/folder-aanvragen>

ANNEXE IV

Danemark

INTRODUCTION

Dans le cadre de sa mission de parangonnage des services publics de l'emploi (SPE) européens, la mission a choisi d'étudier le SPE danois en ce qu'il :

- ◆ s'inscrit dans une logique de forte décentralisation en transmettant la compétence du SPE aux communes, via les *Jobcenters* ;
- ◆ repose sur une agence nationale de supervision du SPE, la STAR présente sur l'ensemble du territoire grâce à des divisions régionales, comme en France ;
- ◆ a fait l'objet d'une vaste réforme structurelle pour mettre en place le modèle de flexisécurité, qui a permis une forte diminution du chômage, passant de 12 % en 1993 à 4,5 % en octobre 2022.

La mission a centré ses analyses sur le SPE danois au travers des cinq thèmes centraux de la comparaison (coordination des acteurs du SPE, diagnostic de la situation initiale des demandeurs d'emploi, accompagnement, contrôle de la recherche d'emploi, services aux entreprises), en mettant à profit les visites de terrain et l'étude de documents publics ou transmis par les acteurs du SPE danois.

Les visites de terrain, en novembre 2022 ont duré trois jours complets, entre Copenhague et *Høje-Taastrup*. La mission a pu ainsi s'entretenir avec des équipes :

- ◆ de l'opérateur principal du SPE, l'agence STAR, qu'il s'agisse des équipes dirigeantes (directeur général et directeur général adjoint), de directeurs de bureaux thématiques (statistique, relations internationales), responsable d'un bureau du marché de l'emploi (AMK) ;
- ◆ de responsables de *Jobcenters* gérés par les communes ;
- ◆ des conseillers dans chaque *Jobcenters* visités par la mission ;
- ◆ des représentants des partenaires sociaux : l'association des syndicats (FH) et l'association du patronat (DA) ;
- ◆ des entreprises et leurs services RH.

Au total, 21 personnes ont été rencontrées.

La mission a ensuite centré ses analyses qualitatives et quantitatives sur :

- ◆ l'analyse de documents internes de la STAR transmis à la mission ;
- ◆ l'analyse de documents publics de la STAR et des *Jobcenters* ayant trait en particulier sur leurs offres et leurs structures ;
- ◆ l'étude de textes juridiques, en particulier les régissant le droit applicable aux demandeurs d'emploi ;
- ◆ la revue de la littérature économique et statistique en langue danoise, anglaise et française pertinente sur le marché du travail danois et sur l'impact des mesures d'activation et du modèle de flexisécurité.

La présente annexe est structurée en deux parties. La première vise à présenter les évolutions du marché du travail danois depuis les lois de 1994 pour mettre en place le modèle de flexisécurité et à dresser un panorama des acteurs du PSE. La seconde vise à détailler les enseignements des travaux de la mission sur les cinq thèmes de travail précités, mettant en lumière à la fois les points forts et les points faibles du SPE danois.

Le SPE danois repose sur le modèle de flexisécurité : le demandeur d'emploi est assuré d'un fort niveau d'indemnisation et de prestations du SPE, en échange duquel il s'engage

à mener une recherche active d'emploi pour laquelle il sera fréquemment contrôlé par l'opérateur.

Le Danemark a un taux de chômage de 4,6 % fin 2022, au sens du bureau international du travail (BIT). L'assurance chômage est versée par les caisses de chômage (A-kasse) pendant une durée maximale de deux ans avec un taux de remplacement de 90 % du revenu antérieur, plafonné à 2 602 €. **Les municipalités sont responsables de la gestion de toutes les aides sociales au Danemark**, les minima sociaux sont donc administrés par les communes.

Le SPE danois est décentralisé au niveau des communes avec un niveau national et régional de coordination :

- ◆ **l'État, via l'agence nationale STAR, oriente les politiques de l'emploi** : le ministère de l'Emploi pilote la politique de l'emploi via l'agence STAR qui se divise en deux niveaux de gouvernance au niveau régional (les AMK et les RAR). Ces deux niveaux organisent aussi bien la collaboration et la coordination des acteurs du SPE, que l'appui à la mise en pratique des réformes et le suivi des communes ;
- ◆ **les communes sont responsables de la mise en pratique de la politique de l'emploi, via leurs Jobcenters**. Il existe au Danemark 98 *Jobcenters*. Les communes disposent d'une grande autonomie dans l'adaptation des moyens et des objectifs du SPE à l'échelle locale et prennent les décisions d'externalisation des services rendus par le SPE.

Les *Jobcenters* emploient au total environ 12 000 équivalents temps plein (ETP) en 2022, réparties sur tout le territoire danois. Alors même que le taux de chômage a fortement diminué depuis les réformes de mise en place du modèle de flexisécurité en 1994, les effectifs du SPE danois sont demeurés à un niveau élevé et stable. Des réformes sont d'ailleurs en cours d'élaboration en vue de réduire les moyens des *Jobcenters*.

Les *Jobcenters* des communes sont les guichets uniques des demandeurs d'emploi. Ils sont chargés de l'accueil, du diagnostic initial, de l'accompagnement, de l'indemnisation, du contrôle et des sanctions des demandeurs d'emploi. Le rôle central qu'occupe le *Jobcenter* dans le parcours du demandeur d'emploi permet une continuité de l'accompagnement. Les *Jobcenters* privilégient les logiques de « *priorité à l'emploi* » en guidant les demandeurs d'emploi vers des formations professionnelles et des emplois d'insertion.

Le SPE danois est marqué par un haut niveau de concertation sociale. Il n'existe pas au Danemark de code du travail et le règlement du marché de l'emploi se construit autour de la concertation sociale et d'accords négociés par les partenaires sociaux puis votés par le parlement danois, le *Folketing*.

SOMMAIRE

1. CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET ORGANISATION DU SPE : L'AMÉLIORATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL DANOIS ET LA BAISSÉ DU TAUX DE CHÔMAGE DEPUIS 1994 COÏNCIDE AVEC LA MISE EN PLACE DU MODÈLE DANOIS DE FLEXISÉCURITÉ ET D'UNE RÉORGANISATION DÉCENTRALISÉE-INTÉGRÉE DU SPE.....	1
1.1. Contexte socio-économique : la mise en place du modèle de flexisécurité et le durcissement des règles indemnitaires ont contribué à l'amélioration de la situation sur le marché du travail danois depuis 1994.....	1
1.1.1. <i>Jusqu'aux années 1990, le Danemark avait un taux de chômage structurel élevé.....</i>	1
1.1.2. <i>Au début des années 1990, le Danemark a entrepris de profondes réformes pour mettre en place un modèle de flexisécurité.....</i>	2
1.1.3. <i>À la suite de ces réformes, le taux de chômage structurel a fortement baissé.....</i>	7
1.1.4. <i>Présentation des différents régimes indemnitaires du chômage (assurance chômage et minima sociaux).....</i>	9
1.2. Organisation du service public de l'emploi (SPE) : le SPE danois est décentralisé, mais très intégré, sous l'égide de l'agence nationale STAR qui supervise les 98 communes responsables de sa mise en œuvre.....	12
1.2.1. <i>Historique des réformes : les tentatives de décentralisation successives jusqu'au modèle actuel de gouvernance.....</i>	13
1.2.2. <i>L'agence nationale STAR, grâce à une administration centrale et régionale, veille à l'application de la loi par les communes et à la performance globale du SPE.....</i>	17
1.2.3. <i>Les communes sont responsables, via leur Jobcenters, guichet unique des demandeurs d'emploi, de l'application des politiques de l'emploi.....</i>	19
1.2.4. <i>Présentation des moyens du SPE danois.....</i>	21
2. ETAT DES LIEUX SUR LES CINQ THÈMES PRIORITAIRES DE LA MISSION.....	26
2.1. Coordination opérationnelle des différents acteurs du SPE : un système décentralisé qui donne une grande autonomie aux <i>Jobcenters</i> , mais intégré dans une SI commun et un système de redevabilité et de sanction des communes....	26
2.1.1. <i>Le Danemark a mis en place un système efficace de contrôle et de redevabilité des municipalités.....</i>	26
2.1.2. <i>Les A-Kasse et les Jobcenters travaillent ensemble, dans un souci d'activation des demandeurs d'emploi grâce à un système d'informations commun.....</i>	28
2.2. Diagnostic des demandeurs d'emploi : le diagnostic initial repose sur le CV du demandeur d'emploi et sur un premier entretien au cours duquel le <i>Jobcenter</i> établit un plan personnel d'activité pour le retour à l'emploi.....	30
2.2.1. <i>Le diagnostic initial des demandeurs d'emploi.....</i>	30
2.2.2. <i>Définition des objectifs de retour à l'emploi dans le plan d'activité.....</i>	31
2.3. Accompagnement des demandeurs d'emploi : le <i>Jobcenter</i> effectue un suivi minutieux des demandeurs d'emploi, via des sanctions et un plan d'activité contraignant, et privilégie la logique de priorité à l'emploi (<i>job-first</i>) avec un recours privilégié au placement professionnel.....	33
2.3.1. <i>Les entretiens de suivi des demandeurs d'emploi par le Jobcenter.....</i>	33

2.3.2.	<i>L'accompagnement des chômeurs repose sur un plan personnel qui oriente la recherche d'emploi et doit conduire le demandeur d'emploi à progressivement élargir le spectre de ses recherches d'emploi</i>	36
2.3.3.	<i>Les modes d'accompagnement dépendent d'un Jobcenter à l'autre, mais ils utilisent les mêmes outils de diagnostic, de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi</i>	37
2.3.4.	<i>Un accompagnement spécifique existe pour les populations jeunes ou faisant face à des freins périphériques et/ou particulièrement loin de l'emploi</i>	40
2.4.	<i>Contrôle de la recherche d'emploi : le suivi par les Jobcenters repose sur les nombreux devoirs qui pèsent sur les demandeurs d'emploi et les sanctions auxquelles les conseillers peuvent recourir</i>	42
2.4.1.	<i>Les demandeurs d'emploi s'engagent à rechercher activement un emploi inscrit dans leur plan personnel</i>	42
2.4.2.	<i>Pour veiller à ce que les demandeurs d'emploi mènent une recherche active d'emploi, des sanctions sont prévues pour les demandeurs d'emploi qui ne rempliraient pas leurs devoirs</i>	43
2.4.3.	<i>Les Jobcenters sont investis de pouvoirs de sanctions auxquels ils n'hésitent pas à recourir</i>	44
2.5.	<i>Services aux entreprises : les Jobcenters sont responsables des services aux entreprises et les intègrent dans les programmes de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi</i>	46

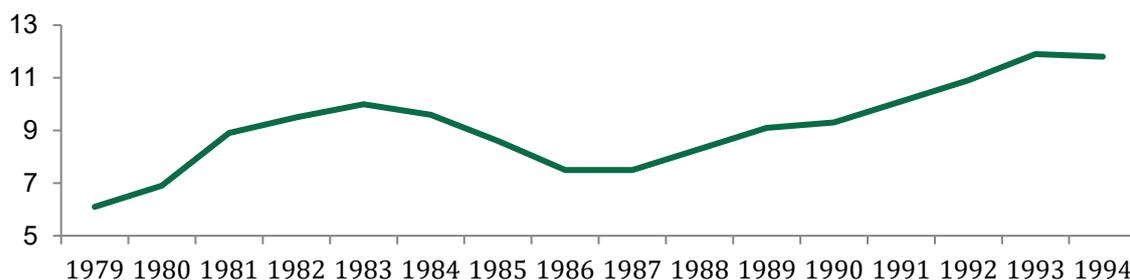
1. Contexte socio-économique et organisation du SPE : l'amélioration du marché du travail danois et la baisse du taux de chômage depuis 1994 coïncide avec la mise en place du modèle danois de flexisécurité et d'une réorganisation décentralisée-intégrée du SPE

1.1. Contexte socio-économique : la mise en place du modèle de flexisécurité et le durcissement des règles indemnitaires ont contribué à l'amélioration de la situation sur le marché du travail danois depuis 1994

1.1.1. Jusqu'aux années 1990, le Danemark avait un taux de chômage structurel élevé

Le Danemark, au début des années 1990, était caractérisé par un taux de chômage structurel élevé. Le Danemark avait été fortement impacté par les crises économiques des années 1970 et 1980, et le gouvernement avait opté pour une politique de rigueur budgétaire qui avait entraîné une contraction de la demande. Par conséquent, la croissance du PIB du pays était faible et le chômage en hausse régulière. **Le taux de chômage** est ainsi passé de 6% en 1979 à **12 % en 1993** (cf. graphique 1). Le chômage de longue durée (supérieur à un an) concernait 44,3 % des chômeurs en 1983 et 32,1 % des chômeurs en 1994¹.

Graphique 1 : Évolution du taux de chômage au Danemark sur la période 1979-1994



Source : Statistics Denmark.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi reposait sur une logique d'incitation, plus que de contrainte :

- ◆ **le système d'assurance chômage prévoyait une durée d'indemnisation de quatre années au maximum** et le renouvellement des droits était facilité ;
- ◆ le SPE proposait aux demandeurs d'emploi des formations et la participation à des offres d'activation. **Avant une durée de chômage de deux ans et demi, la participation aux programmes d'activation n'était pas obligatoire et reposait sur du volontariat.** Il n'y avait pas de relation entre les efforts de recherche d'emploi fournis par les demandeurs d'emploi et le système indemnitaire.

Cette situation a pu conduire à des abus. C'est ainsi qu'une étude de Pedersen et Smith de 1995 montre que 40% des chômeurs recevant une indemnité chômage au début des années 1990 ne remplissait pas les règles du BIT car ils n'étaient pas prêts à accepter un travail correspondant à leurs capacités et ne recherchaient pas un travail activement. Ainsi, un grand nombre des bénéficiaires des aides aux chômeurs « ne semblaient donc pas être involontairement au chômage ».

¹ Données OCDE : taux de chômage de longue durée.

Annexe IV

Même si l'économie danoise a conservé un secteur agricole et industriel puissant, elle a connu un fort développement du secteur des services (cf. tableau 1). La part du secteur tertiaire a augmenté de près de 11 % depuis 2010. Le Danemark est resté à un niveau d'industrialisation stable avec un maintien de l'emploi industriel depuis 2010. Avec l'arrivée de la mondialisation et l'essor des échanges maritimes, l'industrie danoise s'est orientée vers une politique de niche pour permettre l'émergence de grands groupes de taille mondiale comme Maersk, Vestia, Velux, Lego, ou Novo Nordisk.

Tableau 1 : Répartition des emplois par secteur d'activité (en milliers) en 2019 au Danemark

Secteurs d'activités		Volume d'emplois (en milliers)	%	Evolution v. 2010 (en %)
<i>Agriculture, hunting and forestry</i>		63,8	2,2	-5,8
Industry	<i>Mining and quarrying</i>	5,6	0,2	-31,7
	<i>Manufacturing</i>	315,5	11,0	-6,7
	<i>Electricity, gas, steam, air cond. supply</i>	16,7	0,6	9,2
	<i>Water supply, sewerage, waste mgt, remediation</i>	16,7	0,6	31,5
	<i>Construction</i>	177,4	6,2	11,4
	<i>Total</i>	531,9	18,5	-0,3
Services	<i>Wholesale, retail trade, vehicle, motorcycle repair</i>	433,6	15,1	13,6
	<i>Transportation and storage</i>	125,5	4,4	3,0
	<i>Accommodation and food service activities</i>	112,5	3,9	43,1
	<i>Information and communication</i>	114,8	4,0	4,8
	<i>Financial and insurance activities</i>	77,8	2,7	-11,3
	<i>Real estate activities</i>	40,7	1,4	51,3
	<i>Professional, scientific and technical activities</i>	172,2	6,0	24,8
	<i>Administrative and support service activities</i>	120,7	4,2	42,0
	<i>Public administration, defence, social security</i>	146,3	5,1	-8,8
	<i>Education</i>	255,9	8,9	11,5
	<i>Human health and social work activities</i>	522,5	18,2	2,0
	<i>Arts, entertainment and recreation</i>	67,6	2,3	15,4
	<i>Other service activities</i>	76,9	2,7	15,1
<i>Total</i>	2 282,00	79,3	10,8	
<i>Total</i>		2 877,70	100	8,1

Source : OCDE.

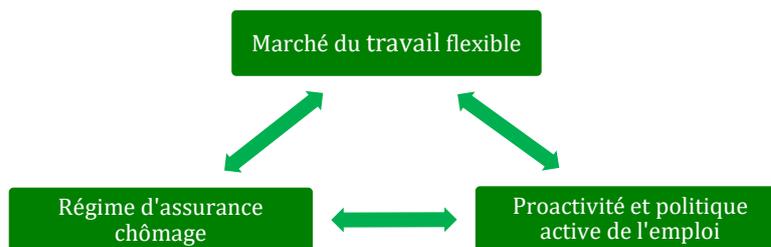
1.1.2. Au début des années 1990, le Danemark a entrepris de profondes réformes pour mettre en place un modèle de flexisécurité

Dans les années 1990, le Danemark a entrepris de nombreuses réformes pour mettre en place **un modèle de flexisécurité, reposant sur trois piliers** (cf. graphique 2) :

- ◆ **un marché du travail flexible** qui permet aux employeurs de rapidement s'adapter à la conjoncture grâce à des embauches et des licenciements rapides ;
- ◆ **un système indemnitaire généreux** pour les demandeurs d'emploi ;
- ◆ **un service public de l'emploi tourné vers un accompagnement actif et intensif** des chômeurs vers le retour à l'emploi.

C'est un système qui repose sur des « droits et devoirs ». En contrepartie d'indemnités généreuses et d'un soutien intensif, les demandeurs d'emploi ont le devoir de rechercher activement un emploi. Le système de flexisécurité danois repose donc sur un fort niveau de directivité et de contraintes pour accélérer le retour à l'emploi.

Graphique 2 : Les trois piliers du modèle danois de flexisécurité



Source : Mission.

1.1.2.1. Le droit du travail, issu d'une concertation sociale qui remonte à 1899, est particulièrement libéral

Le droit du travail procède du dialogue social, d'accords collectifs et de textes votés par le parlement danois, le *Folketing*. Il n'existe pas au Danemark de code du travail. Le règlement du marché de l'emploi se construit autour de la concertation sociale et d'accords négociés par les partenaires sociaux (cf. encadré 1). Les deux principaux acteurs de la concertation sociale sont :

- ◆ **la confédération des syndicats (FH)**, qui est une union de 64 syndicats danois regroupe environ 50 % de la population employée au Danemark ;
- ◆ **l'organisation danoise des employeurs (DA)**, qui représente les intérêts de près de 25 000 employeurs, qui emploient environ 30 % de la population totale employée et 50 % dans le secteur privé.

Encadré 1 : Au Danemark, le règlement du droit du travail est fortement déterminé par le dialogue social

Un accord de 1899, le « compromis de septembre » a posé des éléments clés de régulation du marché du travail dont le temps de travail et défini le cadre de la concertation sociale au Danemark autour de deux acteurs : la confédération des syndicats FH et l'organisation danoise des employeurs DA.

Le dialogue social donne lieu à deux types de concertations :

- les accords collectifs régulent le marché du travail sur les points suivants : les niveaux de salaires ; les pensions ; les montants de l'indemnisation maternelle et paternelle ; le temps de travail
- les négociations collectives concernent les orientations plus générales du marché de l'emploi. Le gouvernement peut intervenir au cours de négociations tripartites.

Ces négociations préparent les réformes pour l'emploi qui seront votées par le parlement danois et obtiendront un statut de loi (LOI) ou de décret législatif (LBK). Le ministère de l'emploi peut prendre des décrets exécutifs pour détailler les modalités d'application des réformes votées.

Source : Note sur le marché danois de l'emploi par le ministère de l'Emploi, la confédération FH et l'organisation DA.

L'importance accordée au dialogue social confère aux partenaires sociaux la possibilité de rapidement adapter le droit du travail, le gouvernement n'occupant qu'un rôle mineur². Toutefois, en cas d'absence d'accord entre les partenaires sociaux, il peut légiférer. Malgré l'absence de cadre législatif du modèle de flexisécurité, la culture du compromis et la force des syndicats permettent au Danemark d'avoir un marché du travail équilibré entre les entreprises et les salariés.

² Rapport du Ministère de l'Emploi, de la confédération DA et FH, sur le marché danois du travail.

Annexe IV

La législation de l'emploi est faiblement contraignante et accorde une grande flexibilité aux entreprises³. En particulier, le droit du travail danois pose peu de contraintes à l'embauche et au licenciement (cf. encadré 2).

Encadré 2 : La loi encadre la durée du préavis des salariés

La loi encadre les relations de travail entre les employeurs et les salariés et notamment la période de fin de contrat. La loi prévoit, en cas de licenciement, un préavis et un exposé des motifs obligatoires. Le contrat de travail ne peut être résilié qu'à l'issue d'un préavis dont la durée est définie par la loi et dépend de l'ancienneté. La durée du préavis de licenciement ne peut jamais dépasser 6 mois (cf. tableau 2). Le licenciement doit être justifié. Un licenciement est justifié si l'employeur peut prouver que soit l'employé n'est pas assez performant, soit qu'il a commis une faute professionnelle.

Tableau 2 : Durée du préavis de licenciement en fonction de l'ancienneté du salarié

Ancienneté	3 à 6 mois	6 mois à 3 ans	3 à 6 ans	6 à 9 ans	Plus de 9 ans
Préavis de résiliation jusqu'à	1 mois	3 mois	4 mois	5 mois	6 mois

Source : LBK n°1002 du 24/08/2017.

À titre de comparaison, le Code du travail français prévoit trois possibilités pour la durée du préavis :

- pour une ancienneté de moins de 6 mois, la durée du préavis est définie soit par la convention collective, soit par un accord collectif, soit par le contrat de travail ou par les usages selon le métier ;
- pour une ancienneté comprise entre 6 mois et 2 ans, la durée de préavis est de 1 mois ;
- pour une ancienneté de plus de 2 ans, la durée de préavis de 2 mois.

Le droit danois prévoit trois exceptions aux durées de préavis prévues (cf. tableau 2) :

- pour la période d'essai, qui ne peut durer plus de 3 mois, l'employeur peut résilier le contrat de travail à tout moment durant la période d'essai avec un préavis de 14 jours ;
- pour les personnes ayant perçus des indemnités maladies pendant 120 jours d'affilé, l'employeur peut mettre un terme au contrat avec un préavis d'un mois. Le licenciement doit avoir lieu après 120 jours d'absence de maladie ;
- pour les personnes démissionnaires, la décision de démission doit être communiquée à l'employeur avec un préavis d'un mois (pour les personnes avec une ancienneté inférieure à 6 mois) ou de 3 mois (pour les personnes avec une ancienneté supérieure à 6 mois) ;

Le contrat de travail prend fin, suite au licenciement, à la fin du mois ; sauf pour les licenciements pendant la période d'essai.

En cas de licenciement, l'employeur doit verser des indemnités journalière « jours G », pour couvrir le premier et deuxième jour de chômage.

Enfin, la loi danoise prévoit des indemnités de départ. En cas de licenciement, l'employeur devra verser aux demandeurs d'emploi des indemnités de départ en fonction de son ancienneté :

- l'allocation équivaut à 1 mois de salaire pour les licenciés avec une ancienneté d'au moins un an ;
- l'allocation équivaut à 3 mois de salaire pour les licenciés avec une ancienneté d'au moins 17 ans.

Source : LBK n°1002 du 24/08/2017 ; Articles L1234-1 et suivants du Code du travail ; VEJ n°9533 du 09/06/2017 ; LBK n°52 du 27/01/2015.

1.1.2.2. En 1994, la durée d'indemnisation du chômage a été ramenée de 48 à 24 mois

Le système d'assurance chômage est optionnel au Danemark. L'assurance chômage est gérée par des caisses de chômage privées. **La population active a le choix d'adhérer à une caisse de chômage (A-kasse) et d'y payer des cotisations pour bénéficier de l'assurance chômage** (cf. 1.1.4.1). Si un demandeur d'emploi n'est pas affilié à une A-kasse, il peut directement solliciter un minima social (cf. 1.1.4.2).

³ Rapport du Ministère de l'Emploi, de la confédération DA et FH, sur le marché danois du travail.

Encadré 3 : la gestion de l'assurance chômage administrée par les caisses de chômage (A-kasse)

En dépit de son caractère facultatif, une large partie de la population active est couverte par l'assurance chômage. La fédération des caisses de chômage, la *Danske A-kasse*, regroupe 21 *A-kasse* et couvre plus de 2,3 millions de personnes, soit environ 77 % de la population active.⁴

Source : OCDE ; STAR ; *Borger.dk* ; LBK n°701 du 22/05/2022.

En contrepartie des réformes accordant une large flexibilité aux entreprises, les demandeurs d'emploi sont couverts par un régime d'assurance chômage protecteur. **Les réformes des années 1990 ont fait évoluer le régime d'assurance chômage : les conditions d'affiliation ont été modifiées** (cf. tableau 3) :

- ◆ la durée minimale de cotisation est portée de 6 mois à 1 an : le bénéfice de l'assurance chômage est seulement ouvert aux demandeurs d'emploi qui adhèrent depuis au moins un an à une *A-kasse* ;
- ◆ la durée maximale d'indemnisation est ramenée de 4 ans à 2 ans⁵.

Tableau 3 : Évolution du régime d'assurance chômage après la mise en place du système de flexisécurité

	Avant 1994	Aujourd'hui
Durée minimale de cotisation	6 mois	1 an
Durée maximale d'indemnisation	Environ 9 ans	2 ans

Source : Unédic ; STAR ; « The moral economy of activation », de Magnus Paulsen Hansen.

La réforme de 1994 n'a pas modifié le montant de l'assurance chômage⁶, celui-ci demeure plafonné à 90 % du salaire perçu avant de devenir chômeur avec un maximum de 2 602 € par mois⁷. L'*A-kasse* calcule le montant de l'indemnisation chômage à partir des douze meilleurs salaires perçus sur les 24 derniers mois précédant le chômage.

Cette réforme visait à encourager la recherche d'un emploi et a modifié de façon importante le recours aux aides. Et en pratique, la part des Danois bénéficiant d'aides sociales et la répartition des aides a diminué à la suite de la mise en place de ces réformes (cf. graphique 3). C'est ainsi que l'indemnisation du chômage (aides au chômage passives) représente 1 % du PIB quand les aides à l'activation (aides actives) se montent à 2 % du PIB.

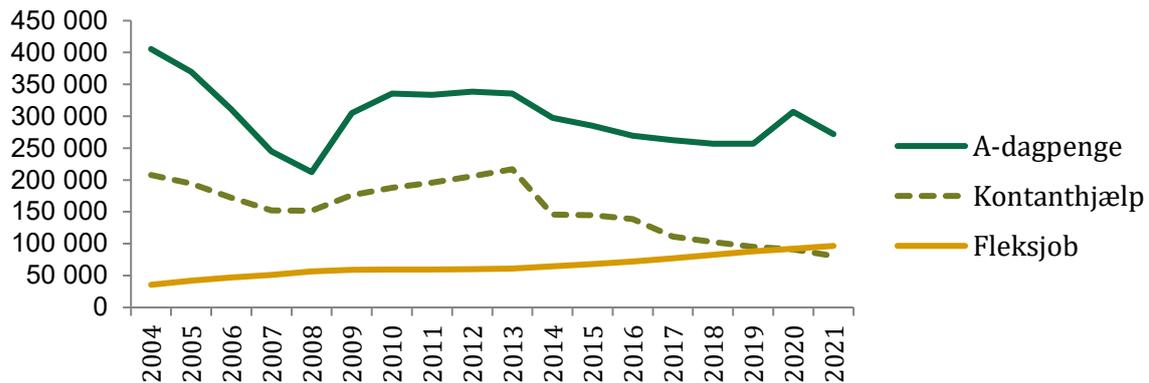
⁴ Les *A-kasse* sont gérées par les syndicats, mais l'adhésion à une *A-kasse* n'implique pas nécessairement l'adhésion à un syndicat ; cela explique un taux de couverture par l'assurance chômage supérieur au taux de syndicalisation.

⁵ L'ouvrage « *The moral economy of activation* », de Magnus Paulsen Hansen, apporte des précisions concernant l'historique de l'assurance chômage au Danemark. Avant la réforme de 1994, la durée maximale d'indemnisation était de 9 ans. Si la durée maximale d'indemnisation a été ramenée en 1994 à 4 ans maximum pour les demandeurs d'emploi tenus de suivre un programme d'activation, elle pouvait aller jusqu'à 7 ans dans certains cas. En 1998, la durée maximale d'indemnisation a été harmonisée et ramenée à 4 ans pour tous les demandeurs d'emploi, quelles que soient les situations. C'est plus tard, à la suite d'une réforme en 2010 que la durée maximale a encore été réduite, pour être fixée à 2 ans.

⁶ Rapport « D'une politique du marché du travail à une politique de l'emploi », par Henning Jørgensen.

⁷ À titre de comparaison, le montant de l'assurance chômage en Allemagne est de 60 % du revenu antérieur avec un maximum mensuel de 2 805 €. En France, le montant de l'assurance chômage va de 912 € à 7 710 €.

Graphique 3 : Bénéficiaires totaux depuis 2004 d'aides financières pour le retour à l'emploi



Source : Jobindsats.

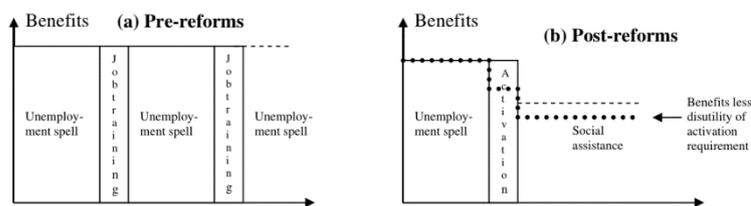
Note : Dagpenge est l'assurance chômage (versée par les A-kasse) ; Kontanthjælp sont les aides en espèces ; Fleksjob sont les emplois flexibles, détaillés plus tard dans le rapport.

1.1.2.3. Une politique d'activation du chômage très volontariste a été mise en place

En contrepartie des aides versées, le demandeur d'emploi est tenu de chercher activement un emploi et de participer aux programmes d'activation. Avant les réformes des années 1990, la prise en charge des demandeurs d'emploi n'était pas soutenue : les chômeurs pouvaient bénéficier de formations et alterner une période de recherche d'emploi en autonomie et une période de formation (cf. graphique 4)⁸, sans contrôle effectif de l'effectivité de la recherche d'emploi.

À partir des réformes des années 1990, les périodes de formations successives sont remplacées par un programme plus intensif tourné vers l'emploi. L'objectif est d'accélérer la prise en charge des demandeurs d'emploi et leur placement dans une formation qui leur est adaptée. Le demandeur d'emploi est donc placé dans un programme d'activation à l'issue duquel un retour à l'emploi doit être quasi certain. La participation aux formations et aux efforts d'activation est obligatoire. Le bénéfice d'un programme d'activation implique un renforcement des devoirs du demandeur d'emploi : celui-ci est tenu d'accepter des offres proposées dans son domaine de formation.

Graphique 4 : Changement du modèle d'accompagnement des demandeurs d'emploi avant et après les réformes des années 1990 au Danemark



Source : Rapport « Flexisecurity – labour market performance in Denmark » par Torben Andersen et Michael Svarer.

Note : Le niveau des aides versées par les communes aux demandeurs d'emploi demeure stable. Les communes bénéficient d'une subvention de l'État pour financer les aides sociales. Le graphique ci-dessus indique la baisse de participation de l'État au financement des aides sociales.

⁸ Rapport « Flexisecurity – labour market performance in Denmark » par Torben Andersen et Michael Svarer.

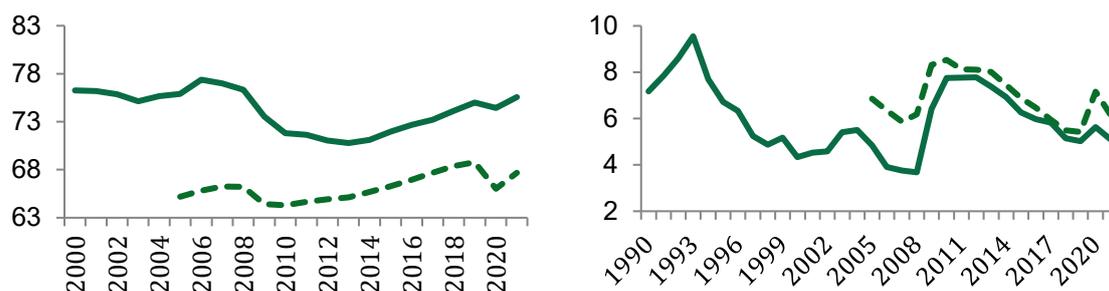
Les conseillers emploi disposent de pouvoirs de sanctions pour améliorer l'efficacité du placement par les programmes d'activation. En cas de non-respect des modalités de l'activation et de l'accompagnement, les conseillers peuvent financièrement sanctionner les demandeurs d'emploi.

1.1.3. À la suite de ces réformes, le taux de chômage structurel a fortement baissé

Le début des réformes de flexisécurité coïncide avec un maximum historique de 10 % de chômage en 1994. Dès les années qui suivirent, une diminution durable du chômage s'enclenche, passant de 10 % à environ 5 % dix années plus tard et un minimum historique de 3,7 % en 2008. À la suite de la crise de 2008, le taux de chômage a fortement augmenté. Le Danemark a été moins fortement impacté que les autres pays de l'OCDE par la crise sanitaire de 2020 (cf. graphique 5).

Depuis au moins 2005, la situation danoise est en moyenne plus favorable que dans les autres pays de l'OCDE. Le Danemark jouit d'un taux de chômage inférieur et d'un taux d'emploi supérieur à la moyenne de l'OCDE (cf. graphique 5). En octobre 2022, le taux de chômage était de 4,5 % au Danemark et de 4,89 % dans l'OCDE, le taux d'emploi était de 77 % au Danemark et en moyenne de 69,5 % pour l'OCDE.⁹

Graphique 5 : Évolution du taux d'emploi (en %, à gauche) et du taux de chômage (en %, à droite) au Danemark depuis les années 2000 et 1990



Source : Statistics Denmark ; OCDE.

Note : les courbes en pointillés représentent l'évolution globale de l'ensemble de l'OCDE. Les données pour l'ensemble de l'OCDE ne sont disponibles qu'à partir de 2005.

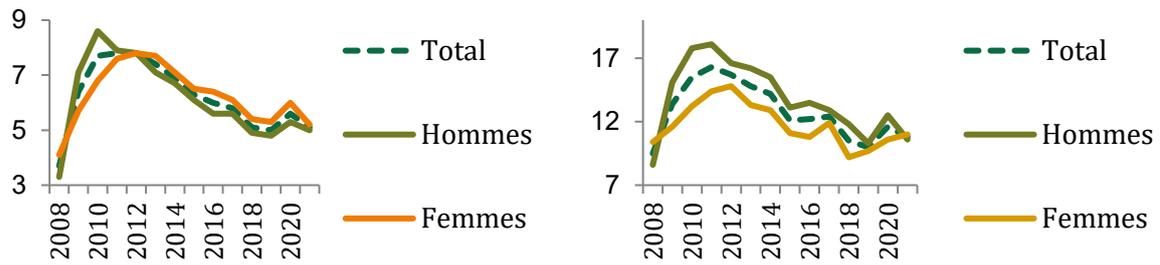
Depuis 2011, le taux de chômage des femmes est supérieur à celui des hommes (cf. graphique 6). Pour l'année 2021, le taux de chômage des femmes était de 5,2 % et celui des hommes de 5 %.

Le chômage des jeunes de moins de 25 ans reste à un niveau stable de 10,8 % en 2021 (contre 10,2 % en 1994). Le taux de chômage des personnes de moins de 25 ans est parmi les plus faibles de l'OCDE : le taux de chômage des moins de 25 ans est de 11,5 % pour l'OCDE et de 18,9 % en France en 2021¹⁰. En particulier, le taux de chômage des moins de 25 ans touche plus les hommes que les femmes (cf. graphique 6).

⁹ Chaque indicateur pour l'OCDE est une moyenne des pays de l'OCDE.

¹⁰ Source OCDE et INSEE.

Graphique 6 : Taux de chômage par sexe (en %, à gauche) et pour les moins de 25 ans (en %, à droite) au Danemark depuis 2008

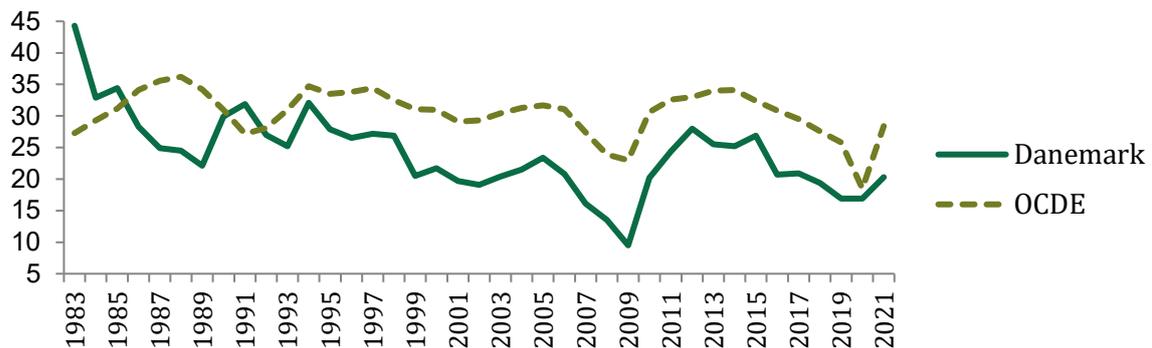


Source : Statistics Denmark

(<https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectTable/Omrade0.asp?SubjectCode=2&ShowNews=OFF&PLanguage=1>).

Le taux de chômage de longue durée a décliné depuis 1994 (cf. graphique 7)¹¹. Il est passé de 32,1 % des demandeurs d'emploi en 1994, à 20,3 % des demandeurs d'emploi en 2021. Depuis le début des années 1990 et la mise en place des réformes de flexisécurité, le taux de chômage de longue durée danois est plus faible que dans le reste de l'OCDE. Le chômage de longue durée a atteint un minimum historique de 9,5 % en 2009. En 2021, le taux de chômage de longue durée au Danemark reste toujours supérieur au niveau atteint en 2009. En revanche, le chômage touche plus fortement les populations issues de l'immigration. En 2019, le taux d'emploi des personnes issues de l'immigration hors UE était 15 % inférieur pour les hommes et 24 % inférieur pour les femmes que pour les danois de chaque sexe respectif¹².

Graphique 7 : Taux de chômage de longue durée au Danemark et dans l'OCDE depuis 1983



Source : OCDE.

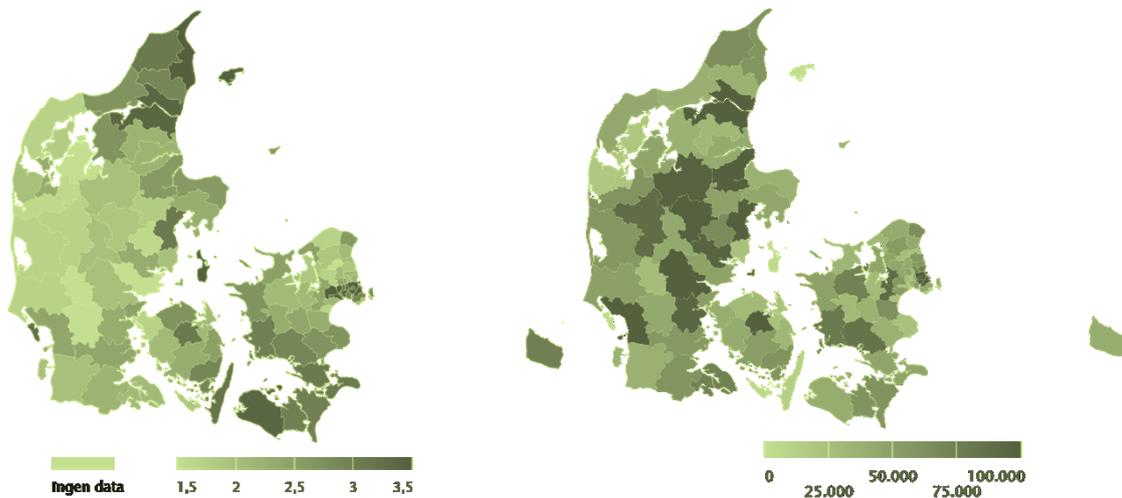
Note : le taux de chômage de longue durée représente la part des demandeurs d'emploi au chômage depuis au moins 12 mois parmi tous les demandeurs d'emploi.

Le chômage touche différemment les communes danoises (cf. graphique 8). La mission a visité les *Jobcenters* des communes de Copenhague et d'*Høje-Taastrup*. Ces deux communes sont situées dans un secteur en tension, avec une forte densité démographique et un taux de chômage plus élevé que sur le reste du territoire.

¹¹ OCDE.

¹² Étude de 2021 de VIVE (Det Nationale Forknings-og analysecenter for velfærd) sur les efforts d'emploi fournis pour les populations issues de l'immigration au Danemark.

Graphique 8 : Répartition géographique au Danemark du chômage (en %, à gauche) et de la population (à droite) en mars 2022



Source : Statistics Denmark.

Cette diminution du taux de chômage dans le pays s'accompagne d'une amélioration de la fluidité du marché du travail danois. Cette fluidité s'illustre par la forte mobilité de la population active danoise. En effet, **en moyenne un tiers des travailleurs danois changent d'emploi chaque année**¹³. Avec le Royaume-Uni, le Danemark a l'un des plus faibles indices de rigidité du marché du travail pour les licenciements individuels au sein de l'OCDE.

Tableau 4 : Indice de rigidité du marché du travail dans les pays étudiés par la mission en 2019

Pays	Allemagne	Belgique	Danemark	France	Espagne	Royaume-Uni	Suède
Indice	2,60	2,07	1,53	2,56	2,05	1,35	2,45

Source : OCDE (<https://stats.oecd.org/index.aspx?lang=fr>).

Note : le taux de rigidité est calculé par l'OCDE pour évaluer le niveau de régulation et de rigidité pour l'embauche et le licenciement. Les résultats présentés dans le tableau concernent les contrats individuels à durée indéterminée.

1.1.4. Présentation des différents régimes indemnitaires du chômage (assurance chômage et minima sociaux)

Il existe deux modalités de prises en charge du chômage au Danemark. Dès son entrée au chômage, la personne doit s'inscrire sur le site internet *Jobnet* et se rapprocher du *Jobcenter* de sa commune. Après l'inscription, le demandeur d'emploi peut solliciter deux types d'aides versées par deux acteurs différents :

- ◆ si le demandeur d'emploi a adhéré à une caisse d'assurance chômage, il bénéficie d'une assurance chômage versée par sa caisse de chômage ;
- ◆ si le demandeur d'emploi n'a pas adhéré à une caisse d'assurance chômage, il peut solliciter des aides et les minima sociaux versés par les communes dont le montant est fixé au niveau national : il s'agit des aides en espèces et des aides financières correspondant à un programme d'activation.

Avant la crise sanitaire de 2020, seuls 12% des chômeurs bénéficiaient des aides sociales mais cette proportion augmente en cas de crise économique où les licenciements concernent d'abord les travailleurs les plus précaires qui n'adhèrent pas à une caisse de chômage (cf. graphique 8).

¹³ Audition du sociologue danois Magnus Paulsen Hansen lors du déplacement de la mission au Danemark en novembre 2022 ; *Jobindsats*.

1.1.4.1. L'assurance chômage (Dagpenge)¹⁴

La gestion de l'assurance chômage est assurée par 22 caisses de chômage (*A-kasse*, cf. encadré 3), auxquelles l'adhésion est facultative pour les travailleurs. Ces caisses de chômage sont responsables du versement de l'assurance-chômage¹⁵. Certaines des 22 *A-kasse* sont spécialisées sur une branche professionnelle (15 *A-kasse*), tandis que d'autres sont ouvertes à tous les salariés (7 *A-kasse*).

Seuls les chômeurs ayant adhéré à une caisse de chômage peuvent bénéficier d'une indemnisation chômage au titre de l'assurance chômage, selon les conditions suivantes¹⁶ :

- ◆ pour les primo-entrants au chômage : justifier d'un revenu de référence, salarié ou non, de minimum 33 204 € au cours des trois dernières années ;
- ◆ pour les personnes ayant déjà été indemnisées : justifier d'avoir travaillé 1 924 heures au cours des trois dernières années.

La durée maximale d'indemnisation est de deux ans sur une période de trois ans.

Le montant de l'indemnisation équivaut à 90 % du salaire de référence, avec un plafond de 2 602 € par mois. Le montant de l'indemnité est calculé mensuellement à partir de la situation du chômeur durant le mois précédent¹⁷. Ces montants sont soumis, dès la première couronne, à l'impôt sur le revenu qui comporte deux taux, l'un à 12,1 % et l'autre à 15,0 %¹⁸. Si les salaires danois sont élevés pour les employeurs, les charges sociales sont très faibles car l'État providence est financé par l'impôt et notamment une TVA élevée (25,0 %) et un impôt sur le revenu qui concerne tous les citoyens.

1.1.4.2. Les aides en espèces (*kontanthjælp*), le minima social danois, et les autres aides financières versées par la commune aux demandeurs d'emploi

Les aides en espèces sont des minimas sociaux et se composent de trois aides à la destination de trois publics différents¹⁹ :

- ◆ l'aide à la formation (*uddannelseshjælp*) s'adresse aux personnes de **moins de 30 ans sans qualification professionnelle** ;
- ◆ l'aide en espèces (*kontanthjælp*) s'adresse aux personnes de **plus de 30 ans et aux personnes de moins de 30 ans avec au moins une qualification professionnelle** ;
- ◆ l'aide à la transition (prestation SHO, *selvforsørgelses - og hjemrejseydelse eller overgangsydels²⁰*) s'adresse aux **Danois ayant vécu à l'étranger** au moins neuf ans sur les dix dernières années et qui souhaitent s'installer au Danemark. Cette aide peut être cumulée aux deux aides précédentes.

Si même avec le bénéfice de l'assurance chômage ou d'autres aides financières, les revenus du demandeur d'emploi demeurent inférieurs à ses revenus salariés, le *Jobcenter* peut décider de lui octroyer des aides en espèces. Ces aides sont illimitées et sont proposées aux demandeurs d'emploi jusqu'à leur sortie du chômage.

¹⁴ Les règles relatives à l'assurance chômage sont régies par le texte suivant : LBK n°234 du 10 février 2022 (<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/234>).

¹⁵ LBK n°234 du 10 février 2022.

¹⁶ LBK n°234 du 10 février 2022 ; BEK n°1696 du 19/08/2021.

¹⁷ Borger.dk, BEK n°1698 du 19/08/2021, LBK n°234 du 10/02/2022.

¹⁸ Note de l'Ambassade de France au Danemark sur la fiscalité au Danemark.

¹⁹ LBK n°701 du 22/05/2022.

²⁰ En français : Allocation d'autonomie et de rapatriement ou allocation de transition.

Annexe IV

Tableau 5 : Conditions d'éligibilité aux aides en espèces

Minima sociaux	Conditions générales	Conditions spécifiques
Aide à la formation (uddannelseshjælps)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ être au chômage ; ▪ subir une baisse de revenus par rapport à la période employée, même avec le bénéfice d'autres aides. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ avoir moins de 30 ans ; ▪ aucune qualification professionnelle ; ▪ être prêt à étudier et à se former.
Aide en espèces (kontanthjælp)		<p>Conditions alternatives :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ avoir plus de 30 ans ; ▪ avoir moins de 30 ans et avoir au moins une qualification professionnelle ; ▪ être prêt à travailler.
Aide à la transition (prestation SHO)		<ul style="list-style-type: none"> ▪ avoir vécu au moins 9 ans sur les 10 dernières années à l'étranger ; ▪ être prêt à travailler.

Source : Borger.dk.

Note : À moins d'être précisées, les conditions affichées dans le tableau sont cumulatives.

Les montants des aides en espèces sont fixés par un règlement annuel²¹ qui dispose une grille tarifaire (cf. tableau 6) avec trois éléments : un montant de base, des montants supplémentaires attribuables sous certaines conditions et un montant maximum.

Tableau 6 : Montants mensuels des aides en espèces (en €) en octobre 2022²²

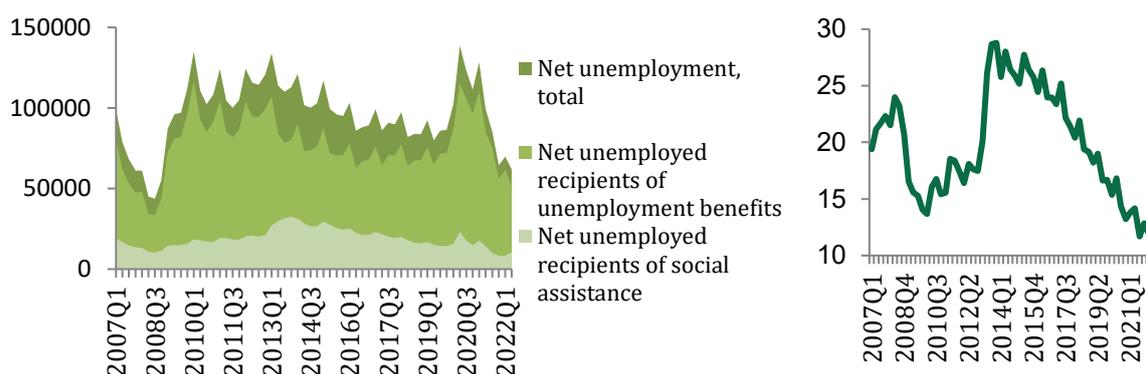
Montant des aides	Montant minimum	Montant maximum	Nombre de bénéficiaires (1)	Coût total (€) ²³ (2)	(2)/(1)
Aide à la formation (Uddannelseshjælps)	372	2 094	28 557	31 096 063	1 089
Aide en espèces (Kontanthjælp)	490	2 094	47 605	75 520 119	1 586
Aide à la transition (SHO)	83	574	15 411	16 082 150	1 043
Total	N.A.	N.A.	91 573	122 698 332	1 340

Source : Règlement VEJ n°9768 du 29 juin 2022 ; jobindsats.dk.

Note : Taux d'échange au 28 novembre 2022, de 1 DKK pour 0,13 €.

Le montant annuel de ces aides représente environ 0,5% du PIB danois.

Graphique 9 : Effectif des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage et des aides sociales en période de chômage (à gauche) et part des chômeurs bénéficiant d'une aide sociale (% du chômage total, à droite)



Source : Jobindsats.

Note : l'effectif net des demandeurs d'emploi bénéficiaires des aides sociales comprend les chômeurs bénéficiaires des aides en espèces et des aides sociales attachées aux programmes d'activation.

²¹ VEJ n°9768 du 29/06/2022.

²² En cas de retour partiel à l'emploi, les droits du bénéficiaire seront maintenus mais diminués au prorata des heures travaillées. Un accord politique fixe les montants des minima sociaux, des déductions possibles et des sanctions que peuvent prendre les communes.

²³ Ces montants présentent les sommes totales engagées par ces aides financières pour le mois d'octobre 2022.

Annexe IV

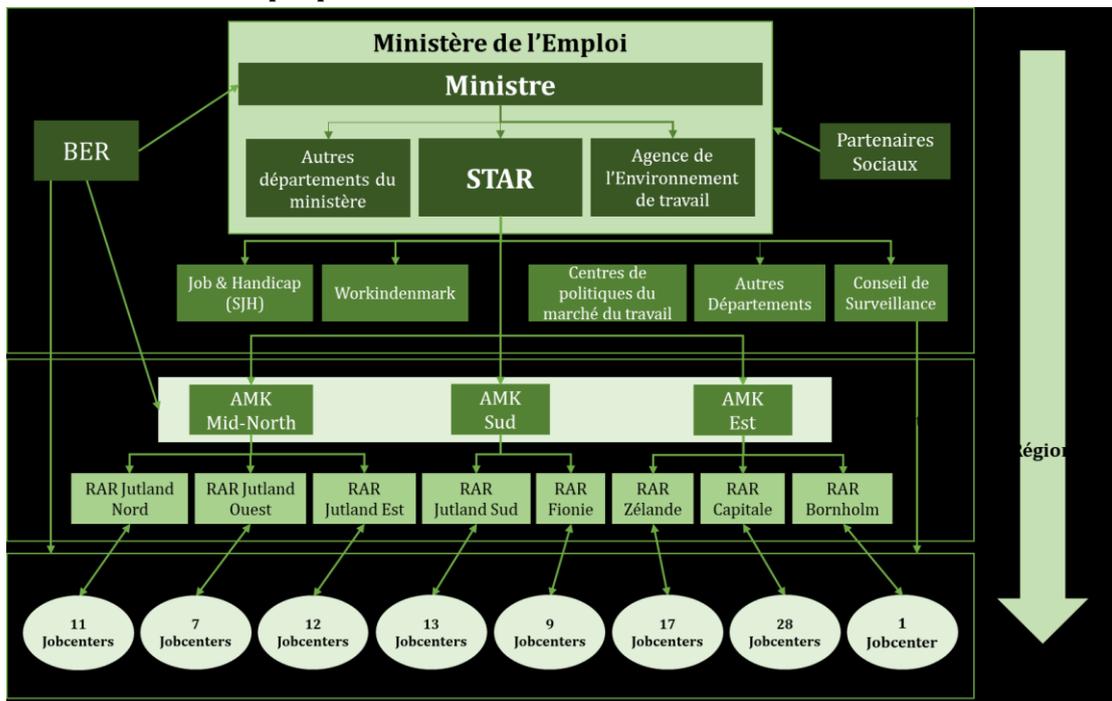
Au deuxième trimestre de 2022, 83 % des demandeurs d'emploi bénéficient de l'assurance chômage et seulement 17 % des demandeurs d'emploi bénéficiaient d'une aide sociale²⁴. Les variations du total des bénéficiaires de l'assurance chômage sont corrélées aux variations de l'effectif total de chômeurs. Tandis que l'effectif des demandeurs d'emploi bénéficiaires des aides en espèces ne semble pas varier en fonction du chômage total (cf. graphique 9). La part des demandeurs d'emploi bénéficiaire des aides sociales varie entre 12 % et 29 % des demandeurs d'emploi totaux.

1.2. Organisation du service public de l'emploi (SPE) : le SPE danois est décentralisé, mais très intégré, sous l'égide de l'agence nationale STAR qui supervise les 98 communes responsables de sa mise en œuvre

Le SPE danois accorde une certaine autonomie aux communes qui ont la charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, dans un cadre stratégique déterminé par le Ministère de l'emploi, et dont l'application est coordonnée et contrôlée par une agence centrale, la STAR, sous l'autorité du Ministère de l'emploi. Les *A-kasse* (cf. encadré 3) indemnisent les chômeurs mais ont un rôle limité dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, elles élaborent seulement un premier diagnostic (cf. 2.2.1) et participent à certains entretiens de suivi (cf. 2.3.1.2).

Le SPE danois se divise donc en trois niveaux de gouvernance (cf. graphique 10) avec un pilotage centralisé et une application décentralisée des politiques de l'emploi par les *Jobcenters*.

Graphique 10 : Structure institutionnelle du SPE danois



Source : Mission.

²⁴ Les aides sociales en questions regroupent toutes les aides versées par le Jobcenter aux demandeurs d'emploi durant leur période de chômage. Il s'agit aussi bien des minima sociaux (comme les aides en espèces par exemple), que des subventions salariales (comme les *Fleksjobs* par exemple). Sources : *Jobindsats*.

1.2.1. Historique des réformes : les tentatives de décentralisation successives jusqu'au modèle actuel de gouvernance

L'état actuel du SPE procède d'une succession de réformes. La mise en place du modèle de flexisécurité s'est faite par une réforme de l'assurance chômage et une réforme des institutions et de l'organisation du SPE.

Avant le début des années 1990, le SPE était une compétence directe de l'État géré par le ministère de l'Emploi²⁵ via l'Autorité danoise du travail et de l'emploi (Arbejdsmarkedsstyrelsen), créée en 1989. Cette agence résultait de la fusion entre la Direction du travail (Arbejdsdirektoratet, créée en 1907), opérateur unique du SPE, et de la Direction de la formation du marché du travail (créée en 1976), qui avait seulement à charge les programmes de formation.

En 1994, l'État a transféré ses compétences d'accompagnement des demandeurs d'emploi aux régions²⁶, tout en maintenant la définition du cadre stratégique au niveau national. Le ministère de l'emploi disposait d'une agence du marché du travail (l'Arbejdsmarkedsstyrelsen), opérateur unique en charge du SPE. Par cette loi, l'État a confié aux partenaires sociaux la tâche de gérer l'attribution des allocations chômage et la mise en place des mesures d'activation. Les partenaires sociaux s'organisaient à l'échelle régionale avec les cinq régions politiques pour élaborer des systèmes d'informations partagés pour faciliter l'accompagnement et évaluer la performance du SPE.

Cette première tentative de décentralisation a toutefois échoué du fait de la trop grande autonomie laissée aux acteurs du SPE. L'État a récupéré la compétence de la mise en œuvre de la politique de l'emploi à la fin des années 1990.

Pour réformer le SPE, le Danemark engage à partir de 2003 et jusqu'à 2007 une large réforme des institutions. Quatre régions pour l'emploi sont créées en 2003. Ces divisions administratives sont reliées au ministère de l'emploi et sont responsables de l'appui à la mise en place régionale de la politique de l'emploi. En parallèle, le Danemark réforme son organisation territoriale²⁷ :

- ◆ le nombre de communes est ramené de 271 à 98 communes (d'une population moyenne de 60 000 habitants)
- ◆ cinq nouvelles régions politiques sont créées.

Les 98 communes danoises ont reçu en 2007 la compétence de mise en œuvre de la politique de l'emploi, via les nouveaux Jobcenters (cf. encadré 4)²⁸. Les communes disposent d'une large autonomie pour adapter la stratégie nationale aux enjeux locaux. Le ministère de l'emploi définit des objectifs généraux que les communes doivent atteindre et répartit les crédits en fonction de critères objectifs. Les communes disposent d'une liberté d'organisation de leurs services. Toutefois un contrôle de l'exécution de la loi et du respect des objectifs fixés à l'échelle nationale est effectué (cf. 2.1.1).

²⁵ Rapport de 2007 « Flexisecurity – Labour Market Performance in Denmark » de Torben M. Andersen et Michael Svarer.

²⁶ Rapport de 2007 « Flexisecurity – Labour Market Performance in Denmark » de Torben M. Andersen et Michael Svarer ; Rapport « D'une politique du marché du travail à une politique de l'emploi », par Henning Jørgensen.

²⁷ Réforme de 2005 entrée en vigueur en 2007 : LBK n°537 du 24/06/2005.

²⁸ On compte 94 Jobcenters au Danemark, certaines communes ayant mutualisé leurs moyens.

Encadré 4 : Les compétences des régions et des communes danoises

Les compétences des régions et des communes sont définies par la loi n°537 du 24 juin 2005. La réforme de 2007, prévue par une loi de 2005, a ajouté de nouvelles compétences aux communes dont celle de la mise en œuvre de la politique de l'emploi *via* les *Jobcenters*.

Les régions ont trois domaines de compétence :

- l'offre hospitalière ;
- certaines compétences sociales, dont l'aide aux personnes handicapées et l'éducation spécialisée ;
- le développement économique et les transports.

Les communes ont trois domaines de compétence :

- l'offre de soins, hors hôpitaux ;
- certaines compétences sociales, elles disposent notamment d'assistants sociaux et de services adaptés aux personnes handicapées et en difficultés ;
- **la politique de l'emploi *via* leur *Jobcenter*** : financement, accompagnement et activation des demandeurs d'emploi.

Source : LBK n°537 du 24 juin 2005.

En 2014, une agence nationale unique du SPE (*Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, STAR*) a été créée, en charge de l'administration et de la supervision du SPE. La STAR est issue de la fusion de deux agences²⁹.

En 2014, les quatre régions pour l'emploi déjà existantes ont été supprimées et remplacées par deux niveaux de divisions régionales rattachées à la STAR :

- ◆ les Bureaux du marché du travail (AMK) ;
- ◆ les Conseils régionaux du marché du travail (RAR), rattachés aux AMK.

Chaque RAR est lié à l'un des trois Bureaux du marché du travail (les AMK, qui sont : AMK Mid-North, AMK Sud, AMK Est), **relevant tous trois de la STAR**. Finalement, il est possible d'établir les correspondances territoriales suivantes entre les différentes divisions et institutions du SPE (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Correspondance des aires géographiques entre AMK, régions, RAR et municipalités

AMK	Régions politiques correspondantes	RAR correspondants	Nombre de communes couvertes par l'AMK
Mid-North	Midtjylland, Nordjylland	Jutland du Nord, Jutland de l'Ouest, Jutland de l'Est	30
Sud	Syddanmark	Jutland du Sud, Fionie	22
Est	Hovedstaden, Sjælland	Zélande, Capitale, Bornholm	46

Source : Mission.

²⁹ L'Agence danoise du maintien et du recrutement de la main d'œuvre (SFR) était en charge de la formation des employés et l'Autorité du marché du travail (AMS) était en charge de l'application des politiques de l'emploi.

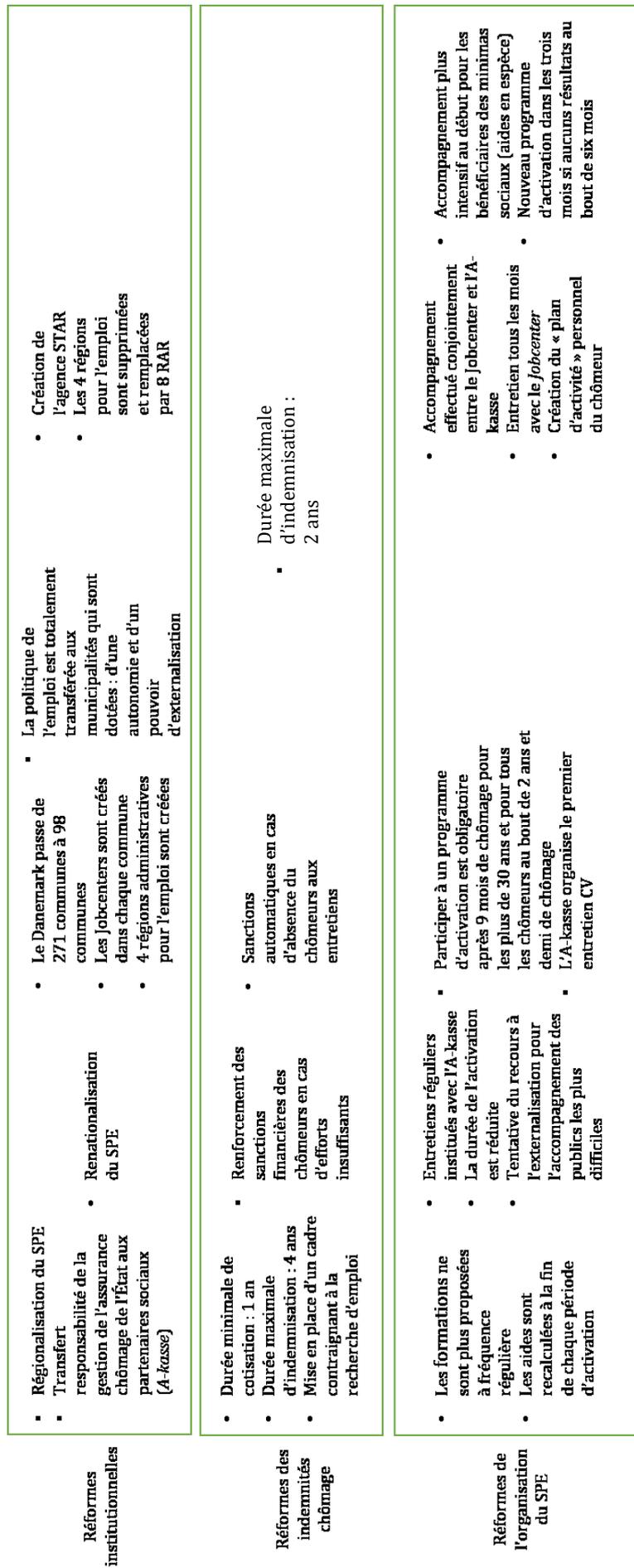
Annexe IV

Graphique 11 : Carte des communes (à gauche), des RAR (au centre) et des régions politiques (à droite)



Source : STAR, Wikipédia.

Graphique 12 : Frise chronologique de la réforme du SPE danois, d'un régime protecteur au régime de flexisécurité



Source : Mission.

1.2.2. L'agence nationale STAR, grâce à une administration centrale et régionale, veille à l'application de la loi par les communes et à la performance globale du SPE

Au niveau national, l'État est responsable de la définition des objectifs et de la stratégie de la politique de l'emploi. Le ministre dispose d'une administration centrale et de l'agence nationale STAR qui l'assiste et veille à l'application des politiques de l'emploi. L'État assure le suivi de la performance des différents acteurs du SPE.

L'Agence du marché du travail et du recrutement (STAR) est responsable de la bonne mise en œuvre de la stratégie par les municipalités et du suivi des politiques de l'emploi. Elle coordonne la mise en place des réformes, et dispose de pouvoirs de contrôle et de sanctions des municipalités.

Il existe deux niveaux de division régionale du SPE (cf. encadré 6) : trois Bureaux du marché du travail (AMK) et huit Conseils régionaux du marché du travail (RAR). Chaque RAR est lié à un des trois Bureaux du marché du travail (cf. 1.2.1). Contrairement aux Bureaux du marché du travail (AMK), les Conseils régionaux du marché du travail (RAR) ne sont pas rattachés juridiquement à la STAR.

Encadré 5 : Les Conseils régionaux du marché de l'emploi (RAR)

Les conseils régionaux du marché du travail (RAR), sont des assemblées où siègent les syndicats d'employés, les communes et les associations patronales. Chaque RAR est un conseil qui se compose de 21 membres représentatifs des acteurs du SPE. Le nombre de sièges attribué à chaque acteur du SPE est déterminé par la loi³⁰ et chaque RAR est constitué de 6 représentants de la confédération patronale (DA), 5 représentants de l'Organisation nationale du Danemark (LO), 1 représentant du syndicat FH, 1 représentant des dirigeants, 5 représentants de l'association nationale des communes (KL), 1 représentant du syndicat des universitaires, 1 personne de l'organisation danoise du handicap (DH) et 1 représentant du Conseil Régional.

Les RAR coordonnent les efforts des *Jobcenters* pour l'emploi et assurent la cohérence des politiques publiques avec les attendus du territoire et des entreprises. Les communes peuvent saisir les RAR pour obtenir une assistance dans la mise en place des services aux entreprises. Les RAR proposent des formations orientées vers l'emploi aux demandeurs d'emploi. Les RAR interviennent pour soutenir la coopération les *Jobcenters* et les entreprises pour mettre en place des stratégies de réponses aux pénuries de main d'œuvre.

Depuis 2015, les RAR disposent d'un pouvoir d'affectation de ressources financières aux communes. Les RAR ont le pouvoir de répartir dans le territoire les subventions supplémentaires pour certains programmes (pour s'assurer que les fonds supplémentaires soient convenablement utilisés).

Le conseil régional du marché de l'emploi a les huit compétences et responsabilités suivantes :

- participe à une interaction avec les municipalités et soutient les efforts en matière d'emploi dans les municipalités ;
- conseille et dialogue avec les municipalités sur le développement des efforts en matière d'emploi ;
- collabore et coordonne les efforts en matière d'emploi avec les caisses d'assurance chômage et d'autres acteurs, y compris les prestataires de services d'emploi et les entreprises, et coordonne l'éducation et l'orientation professionnelle ;
- coordonne les efforts des entreprises et ceux destinés aux zones en manque de main-d'œuvre et aux zones à fort taux de chômage ;
- approuve la liste positive régionale pour le pool éducatif régional, cf. § 97 de la loi sur les efforts actifs pour l'emploi ;
- accomplit les tâches qui, selon d'autres lois ou règlements pris en application de celles-ci, sont attribuées aux conseils ;

³⁰ LBK n°1294 du 20/09/2022.

Annexe IV

- désigne les domaines où la coordination et la coopération des acteurs doivent être renforcées, et détermine les stratégies du conseil régional du marché du travail en matière de coordination et de coopération entre les acteurs de la formation des adultes, de la formation continue et du perfectionnement, de la promotion des entreprises et de l'emploi, afin de créer une meilleure adéquation entre la demande de compétences des entreprises et les efforts de formation des adultes, de formation continue et de perfectionnement ;
- lance et subventionne des initiatives dans un cadre gouvernemental pour assurer un effort rapide et actif dans le cadre de fermetures d'entreprises importantes ou de licenciements majeurs d'une grande importance pour une zone locale, cf. chapitre 25 de la loi sur les efforts actifs en matière d'emploi.

Source : STAR ; LSF n°1294 du 20/09/2022, Chapitre 5.

Encadré 6 : Le rôle des bureaux du marché du travail (AMK)

Il existe trois bureaux du marché du travail (AMK) : un AMK du centre-nord, un AMK du sud et un AMK de l'est. Ces AMK sont les représentants régionaux de la STAR. Ce sont des espaces d'intermédiation et de coordination. Chaque AMK coordonne plusieurs RAR (cf. Tableau 7).

Les AMK peuvent être sollicités par les RAR et les *Jobcenters* sur des points plus précis de la mise en place des réformes. Ces bureaux veillent, à l'échelle de la région, à la mise en œuvre des réformes et à la surveillance des RAR.

Les AMK sont des structures d'appui et d'audit de l'action locale pour l'emploi.

Source : STAR.

L'agence STAR veille à l'application de la politique de l'emploi décidée à l'échelle nationale et issue soit de la concertation sociale, soit du ministère de l'Emploi. La STAR est donc une agence qui n'associe les partenaires sociaux qu'à l'échelle régionale (au niveau des RAR seulement, cf. encadré 5) et non à l'échelle nationale. La concertation sociale, à l'échelle nationale, s'effectue le plus souvent au sein du Conseil de l'emploi (le BER, cf. encadré 7). À l'échelle nationale, l'Agence STAR est dirigée par un directeur général e

Encadré 7 : Le Conseil de l'emploi (BER)

- Le Conseil de l'emploi (BER) appuie le ministre de l'Emploi dans sa prise de décision et le conseille sur la politique de l'emploi et les objectifs à fixer. Le BER conseille le ministre sur tous les aspects du SPE. Le BER regroupe les partenaires sociaux et les acteurs du SPE pour alimenter le dialogue social.
- Le Conseil est composé de 26 membres : 9 représentants de la confédération patronale *Dansk Arbejdsgiverforening* (DA), 11 représentants des syndicats, 4 représentants de l'association des communes (*Kommunernes Landsforening*, KL), 1 représentant de l'organisation des personnes handicapées (*Danske Handicaporganisationer*, DH), 1 représentant du groupement des universitaires (*Akademikerne*).

Source : STAR ; Ministère de l'Emploi Danois.

Encadré 8 : La gouvernance de la STAR

L'organigramme de la STAR se décompose en trois niveaux :

- un directoire, composé d'un directeur général et de deux directeurs généraux adjoints. Ces personnes sont nommées par le ministre de l'emploi. Le directeur général de la STAR est responsable de l'application des politiques de l'emploi et du bon fonctionnement du SPE.
- un secrétariat de direction transversale, qui gèrent l'administratif de chaque bureau ;
- onze bureaux avec des compétences propres, comme par exemple un bureau dédié à la gestion des allocations, un autre dédié à l'analyse statistique et à l'évaluation des performances des *Jobcenters*.

Un conseil formé de 16 membres appuie le directoire dans le pilotage de la STAR. Ce conseil est formé des directeurs et des chefs de bureaux de la STAR

Source : STAR.

1.2.3. Les communes sont responsables, via leur *Jobcenters*, guichet unique des demandeurs d'emploi, de l'application des politiques de l'emploi

Les communes du pays sont responsables de l'accueil et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi via les *Jobcenters*³¹. Le Danemark compte au total 94 *Jobcenters*. Quelques communes n'ont pas de *Jobcenter* propre et collaborent avec une autre commune pour en avoir un en commun. Les communes sont responsables de l'accueil des demandeurs d'emplois via les *Jobcenters*, de les assister dans leur inscription (notamment pour obtenir un numéro d'identification administrative, nécessaire pour s'inscrire sur *Jobnet*) et de leurs accompagnement.

Le SPE danois est fortement décentralisé, les *Jobcenters* sont directement gérés par les communes qui disposent d'une certaine autonomie dans la mise en œuvre d'un cadre clair (cf. encadré 9) :

- ◆ la loi détermine certaines modalités du **parcours des demandeurs d'emploi et des programmes d'activation**, mais laisse une large capacité d'adaptation de ces mesures à l'échelon communal ;
- ◆ **les communes sont responsables du fonctionnement des régimes indemnitaires du chômage**. Pour la gestion de l'assurance chômage, les *Jobcenters* interagissent avec les A-kasse. Les communes sont autonomes en ce qui concerne les autres aides sociales (aides en espèces et autres aides d'activation) : elles prennent les décisions de versement, s'occupent du suivi des dossiers et des possibles sanctions ;
- ◆ **les communes disposent d'une forte autonomie dans l'organisation de leur *Jobcenter***. Il existe au Danemark 94 *Jobcenters*. Chaque commune dispose de son propre *Jobcenter* ou le partage avec une autre commune, selon sa taille ou ses besoins à l'échelle du territoire.

Encadré 9 : La loi définit les compétences des communes en matière de politique de l'emploi

Article 2

Paragraphe 1 : Le conseil local est responsable des mesures en faveur de l'emploi.

Paragraphe 2 : La municipalité peut coopérer avec d'autres municipalités dans le cadre d'une initiative intercommunale en matière d'emploi et doit discuter de la coopération intercommunale en matière d'initiatives en matière d'emploi au sein des conseils de contact municipaux dans le cadre du KL.

Article 3

Paragraphe 1 : Le conseil municipal est responsable des mesures d'emploi dans les centres pour l'emploi, cf. §§ 58, LBK nr 1294 du 20/09/2022 et dans les équipes de réhabilitation, cf. §§ 9-12, et décide de l'organisation des mesures d'emploi.

Paragraphe 2 : Les mesures en faveur de l'emploi comprennent

- 1) les tâches de la municipalité en vertu de la loi sur l'emploi actif,
- 2) des tâches axées sur l'emploi pour les citoyens et les entreprises en vertu de la loi sur la politique sociale active, de la loi sur les prestations de maladie, de la loi sur l'indemnisation des personnes handicapées au travail, etc. et de la loi sur l'intégration ; et
- 3) les tâches visées au paragraphe 3 et dans les règles adoptées en vertu du paragraphe 4.

LBK n°701 du 22/05/2022, Chapitre 2

Article 2

Les missions du conseil municipal en vertu de la présente loi (sur les politiques de l'emploi) sont exercées dans les centres pour l'emploi (les *Jobcenters*).

Source : LBK n°1294 du 20/09/2022, Titre I, Section II, Chapitre 2.

³¹ LBK n°701 du 22/11/2022.

Du fait de l'autonomie qui leur est accordée par la loi, les *Jobcenters* organisent différemment les centres de l'emploi³². Néanmoins, chaque demandeur d'emploi dispose d'un unique conseiller référent au *Jobcenter*.

Encadré 10 : Des organisations différentes au *Jobcenter* de Copenhague, d'Høje-Taastrup et d'Hjørring

Le *Jobcenter* d'Høje-Taastrup dispose d'un guichet unique avec deux types de conseillers emploi, les « authority counsellors » et les « job counsellors » :

- Les « *authority counsellors* » sont responsables de l'ensemble du suivi du chômeur. Ils sont en contact avec les demandeurs d'emploi, et les oriente dans leur recherche. Ce sont les principaux interlocuteurs des chômeurs.
- Les « *job counsellors* » ont un rôle de contact avec les entreprises. Ils récupèrent les besoins de main d'œuvre des entreprises et effectuent un premier screening des profils qui leurs seront proposés. Ils sont aussi en charge des chômeurs en programmes d'activation tournés vers l'emploi (stages, apprentissage, ...°).

Au contraire, le *Jobcenter* de Copenhague est divisé en six départements, pour six types de profils différents. Le diagnostic initial, réalisé lors du premier entretien, détermine l'affectation dans un département. Chaque département à ses propres conseillers. Chaque chômeur a un conseiller attitré dans son centre de référence Tant qu'il n'a pas retrouvé un emploi, le chômeur ne change pas de centre.

Tableau 8 : Structure du *Jobcenter* de Copenhague

Type de centre dans le <i>Jobcenter</i>		Type de public	
Centre pour les académiques		Job ready	Personnes diplômées
Centre pour les chômeurs			Plus de 30 ans prêts à l'emploi
Coopération entre le <i>Jobcenter</i> , les services sociaux et services médicaux	Centre pour les bénéficiaires d'allocations maladie	(not) Job ready (les deux sont possibles)	Malades et handicapés
	Centre de « développement »	Not Job ready	Problématiques sociales
	Centre pour les jeunes demandeurs d'emploi		18-30 ans
	Centre pour l'employabilité		Plus de 30 ans prêts à la formation

Source : déplacement de la mission aux services sociaux du *Jobcenter* de Copenhague en novembre 2022.

Le *Jobcenter* d'Hjørring organise des équipes de soutien intensif pour prévenir le chômage de longue durée.

- Dès l'entrée au chômage, les demandeurs d'emploi sont reçus par le *Jobcenter*. Si le conseiller estime que le demandeur d'emploi est susceptible d'être un chômeur de longue durée, alors une équipe spéciale est chargée de l'accompagnement du demandeur d'emploi.
- Cette équipe comprend : un psychologue ; un infirmier et un kinésithérapeute. L'équipe est coordonnée par un conseiller emploi du *Jobcenter*.
- Si ce conseiller considère le chômeur « à risque », le demandeur d'emploi s'entretient individuellement avec chaque membre de l'équipe. À l'issue des entretiens individuels, l'équipe se réunit et établit à la place du chômeur son plan de retour à l'emploi. Ce plan doit clairement établir les étapes du plan, le rôle de chaque acteur et les tâches du demandeur d'emploi.

Source : Déplacement de la mission au *Jobcenter* de Copenhague et d'Høje-Taastrup en novembre 2022 ; Note « Public Accountability in the public employment service » de Kasper Håkansson, le directeur financier de l'agence STAR.

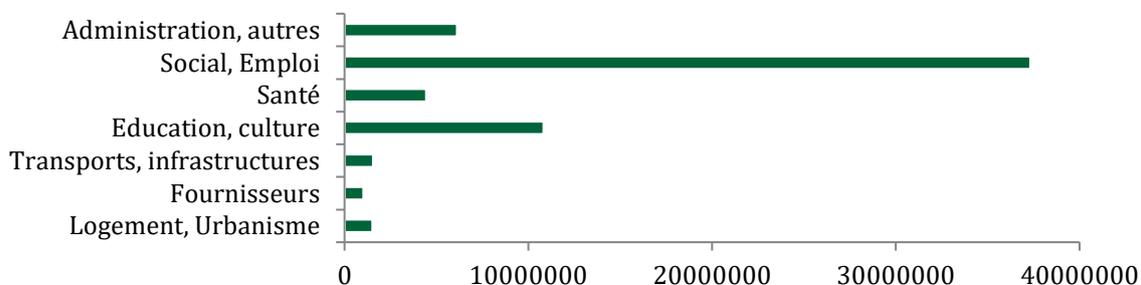
³² LBK n°701 du 22/05/2022.

Autonomes dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi, les municipalités sont libres d'externaliser leurs activités. Elles ont la liberté de choisir le degré d'externalisation et les publics cibles pour lesquels la gestion sera effectuée par un prestataire privé. Toutefois, la municipalité ne délègue que la réalisation des objectifs définis par le ministre pour un public particulier, mais pas la responsabilité des résultats. Les indicateurs restent les mêmes et les services privés de l'emploi sont soumis aux mêmes règles et objectifs que les municipalités pour les activités externalisées.

1.2.4. Présentation des moyens du SPE danois

1.2.4.1. Des budgets variables selon les Jobcenters

En 2021, le budget alloué aux dépenses sociales et d'emploi représente 60 % du budget total des communes au Danemark. Au total, 37,4 Md € ont été dépensés en 2021 au titre de la politique sociale et d'emploi, soit 12% du PIB danois (cf. graphique 13).



Graphique 13 : Budget des communes (en milliers d'euros) par postes de dépenses en 2021

Source : Statistics Denmark (<https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/selectvarval/saveselections.asp>).

Note : taux de change retenu de 0,13 DKK pour 1 € ; les dépenses sont en milliers d'euros.

Les Jobcenters reçoivent deux types d'allocation : une subvention globale de fonctionnement et une allocation par chômeur accompagné.

Premièrement, l'État verse une subvention de fonctionnement global aux Jobcenters. Ces subventions sont négociées chaque année entre l'État et les communes. Les communes organisent librement leurs services et répartissent indépendamment les moyens alloués au SPE. En particulier, l'accord politique du 24 juin 2022 visant à la simplification des politiques de l'emploi au Danemark soulignait une augmentation des budgets de fonctionnement avait augmenté d'1 600 M DKK (soit 220 M €) entre 2011 et 2019

Tableau 9 : Montant des dépenses publiques dans le domaine de l'emploi au Danemark

Type de dépense par année (en millions d'€ ³³)	2018	2019	2020	2021
Total des dépenses publiques pour l'emploi	3 815	3 779	4 444,7	3 969
Mesures municipales pour l'emploi	729	666	602,3	602,7
Mesures pour l'activation de l'emploi	70	69,4	81,6	110
Allocations de chômage	494	497	532	467

Source : Statistics Denmark.

³³ Taux de change retenu de 0,13 € pour 1 DKK.

Annexe IV

Deuxièmement³⁴, les communes versent, via le *Jobcenter*, les aides sociales aux demandeurs d'emploi, puis l'État les rembourse à hauteur d'un montant décroissant dans la durée (cf. tableau 10 et tableau 9)³⁵. L'objectif est d'inciter financièrement les communes à permettre un rapide retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. L'État rembourse une partie du montant total des aides sociales versées par la commune au chômeur³⁶. Jusqu'à la 4^{ème} semaine de chômage, l'État prend en charge 80 % des aides perçues par le chômeur et versées par la commune, 40 % jusqu'à la 26^{ème} semaine de chômage, 30 % jusqu'à la 52^{ème} semaine et 20 % ensuite (cf. tableau 10). Plus le chômage dure, plus la charge financière des demandeurs d'emploi est importante pour la commune.

La STAR dit observer depuis 2016³⁷ (c'est-à-dire depuis la réforme de 2015), une modification de l'allocation des ressources par les communes : désormais, les *Jobcenters* préfèrent subventionner les programmes d'activation pour intensifier l'accompagnement dès le début du chômage et limiter les dépenses d'indemnisation financière du chômage. Par exemple, le *Jobcenter* d'Hjørring s'est fixé, en 2016, comme objectif de diminuer d'un an la durée moyenne du chômage en ayant recours aux formations en entreprises des demandeurs d'emploi.

Tableau 10 : Taux de remboursement de la commune par l'État selon la durée du chômage du demandeur d'emploi

Durée de chômage du bénéficiaire	Taux de remboursement (%)
Moins de 4 semaines	80
Entre 4 et 26 semaines	40
Entre 26 et 52 semaines	30
Plus de 52 semaines	20

Source : STAR, LOV n°994 du 30 août 2015, Chapitre 3.

Lecture : Si par exemple la durée du chômage du bénéficiaire de l'aide financière est comprise entre 4 et 26 semaines, l'État remboursera à la commune, 40 % du montant de l'aide versée au chômeur.

Encadré 11 : Le financement des aides sociales par les communes et les *A-kasse* aux demandeurs d'emploi

La loi établit une répartition des compétences en matière d'administration des aides aux demandeurs d'emploi : les *A-kasse* gèrent l'assurance chômage et les communes sont responsables de toutes les autres aides.

En pratique, le financement des aides sociales est majoritairement financé par l'État et les communes :

- l'assurance chômage est administrée par les *A-kasse* qui tirent leurs sources de financement des frais d'adhésions et cotisations des adhérents. Toutefois, les seuls frais d'adhésion et les cotisations ne permettent pas d'atteindre un équilibre des recettes et des dépenses des *A-kasse* ; de sorte que le soutien financier de l'État est nécessaire pour assurer un juste niveau d'indemnisation ;
- en ce qui concerne les autres aides sociales, les communes engagent les dépenses. Les recettes fiscales des communes (principalement issues des taxes d'habitation) couvrent une partie des dépenses en aides sociales. Pour soutenir les communes, l'État met à leur disposition un budget annuel (pour les frais généraux de fonctionnement du SPE) et rembourse les communes pour les dépenses en aides sociales à hauteur d'un certain taux (selon la durée de chômage du bénéficiaire).

³⁴ Ce montant de remboursement diminue en fonction de la durée de chômage du demandeur d'emploi. Loi LOV n°994 du 30 août 2015, entrée en vigueur en janvier 2016.

³⁵ La loi de 2015 dispose que l'État applique le barème à hauteur des dépenses faites par la commune, cela concerne donc aussi bien la participation des communes à l'assurance chômage, qu'aux autres aides (en espèces, ...).

³⁶ Ce montant global comprend toutes les aides financières versées par la commune au demandeur d'emploi, mais ne comprend pas les frais des programmes d'activation. LOV n°994 du 30 août 2015 : réforme du système de subvention de l'État aux communes ; Note du directeur financier de la STAR, Kasper Håkansson.

³⁷ Rapport de Kasper Håkansson, directeur financier de la STAR, sur le financement du SPE danois.

Annexe IV

Tableau 11 : récapitulatif des responsabilités des différents acteurs de l'indemnisation		
Acteur	A-kasse	Commune via le Jobcenter
Aide sociale à charge	Assurance chômage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aides en espèces ▪ Autres aides sociales
Responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accompagner, avec le <i>Jobcenter</i>, les demandeurs d'emploi adhérents ▪ Prendre les décisions d'ouverture des droits ▪ Verser l'indemnité chômage 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verser les aides financières ▪ Organiser l'accompagnement des demandeurs d'emploi ▪ Veiller au respect des conditions ouvrant droit aux aides financières
Financement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Frais d'adhésion et cotisations des adhérents ▪ Subventions étatiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recettes fiscales municipales ▪ Subventions étatiques ▪ Remboursement à taux par l'État

Source : Mission.

Source : STAR ; LBK n°234 du 10/02/2022 ; Mission.

1.2.4.2. Les moyens humains du SPE

Les communes sont autonomes dans leur gestion des *Jobcenters* et la STAR ne dispose pas de données consolidées sur les moyens humains impliqués dans le SPE.

D'après un rapport commandé par l'Association des communes (KL)³⁸ en 2014, les *Jobcenters* danois employaient au total 9 117 équivalents temps plein. Compte tenu de la taille de la population danoise (5,7 millions d'habitants), cela représenterait 107 000 ETP en France alors que le rapport entre les taux de chômage est de 1 à 2. Selon ce rapport de 2014, près de 70 % des ETP des *Jobcenters* étaient chargés de l'accompagnement et au suivi des demandeurs d'emploi, 15,6 % des ETP des *Jobcenters* occupaient des postes administratifs et 15,3 % des ETP des *Jobcenters* travaillaient au service aux entreprises (cf. tableau 12).

Tableau 12 : Répartition du total des ETP du SPE danois par type de poste, en 2014

Type de poste	Nombre d'ETP	Part dans le total (%)
Conseiller pour le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi	5 621	61,7
Conseillers entreprises et comme personnel d'administration	1 396	15,3
Autres personnels de soutien aux dossiers	679	7,4
Employés administratifs directement liés au SPE	1 421	15,6
Total	9 117	100

Source : Rapport de 2014 de KL sur l'évaluation de la performance des Jobcenters.

En particulier, sur les ETP consacrés au suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emplois, une étude réalisée par VIVE³⁹ en 2021 sur les *Jobcenters* indique la répartition ci-dessous (cf. tableau 13) des ETP par type de *Jobcenter*. Selon le rapport de VIVE, le montant total des ETP affectés aux missions d'accompagnement est de l'ordre de 7 171 ETP.

³⁸ Rapport KL en 2014 « Analyse de l'utilisation des ressources des centres pour l'emploi – résumé de gestion ».

³⁹ Centre national de la recherche et d'analyse sur le bien-être au Danemark.

Annexe IV

Tableau 13 : Répartition par taille de *Jobcenter* des ETP observés par type de mission d'accompagnement et avec un montant total des ETP par type de mission au Danemark

Type de Jobcenter	Gestion réglementaire des DE	Travailleurs sociaux	Accompagnement et médiateurs	Placement en entreprise	Total
ETP<50	13	7	6	6	32
50<ETP<100	35	13	5	12	65
100<ETP	95	40	43	32	210
Total observé	3 371	1 390	1 257	1 153	7 171
Part dans le total (en %)	47,0	19,4	17,5	16,1	100,0

Source : Rapport 2021 de VIVE sur les Efforts des centres pour l'emploi.

Selon une note diplomatique de l'Ambassade de France au Danemark, 12 000 personnes sont employées dans les *Jobcenters* en 2021, ce qui est relativement cohérent avec le chiffre précédent, compte tenu de l'importance du temps partiel⁴⁰.

Encadré 12 : Approximation du portefeuille moyen des conseillers emplois dans les *Jobcenters*

La mission a tenté d'établir un portefeuille moyen des conseillers des *Jobcenters*. L'organisation des *Jobcenters* étant autonome, la mission n'est pas parvenue à obtenir d'autres éléments de clarification plus récents, concernant la clef de répartition des ETP. Pour ce faire, nous prendrons appui sur les deux sources suivantes :

- l'approximation du nombre total d'ETP du SPE Danois par l'Ambassade de France au Danemark ;
- la structure de la masse salariale du SPE déterminée par l'étude de 2014 de l'association des communes (KL), en supposant que la répartition n'a pas sensiblement évolué.

Tableau 14 : approximation de la structure de la masse salariale du SPE à partir de l'étude de l'association des communes de 2014 et du nombre total d'ETP estimé en 2021

Type de poste	Part dans le total en 2014 (%) (1)	Approximation ETP (=12 000*(1))
Conseiller pour le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi	61,7	7 404
Conseiller prospection d'entreprises et personnel d'administration	15,3	1 836
Autres personnels de soutien aux dossiers	7,4	888
Employés administratifs directement liés au SPE	15,6	1 872
Total	100	12 000

Source : Mission, étude de 2014 de l'association des communes ; note de l'Ambassade de France au Danemark.

On aboutit à une approximation d'environ 7 400 conseillers dans les *Jobcenters* chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ce qui semble cohérent, comparé à l'ordre de grandeur dégagé par le rapport de VIVE pour le nombre total des ETP (cf. tableau 13).

Source : mission ; OCDE ; Rapport 2014 Association des Communes (KL) ; Ambassade de France au Danemark ; Rapport 2021 de VIVE sur les Efforts des centres pour l'emploi.

⁴⁰ Note de l'Ambassade de France au Danemark de 2021, « Eléments sur le modèle danois (recherche d'emploi, formation) ».

Encadré 13 : Les moyens humains observés par la mission en déplacement au Danemark

La comparaison entre les communes n'est pas aisée. Les communes organisent librement leurs services et les statuts des conseillers aux demandeurs d'emploi peuvent être multiples. Le tableau ci-dessous (cf. tableau 15) indique la répartition des moyens humains dans les *Jobcenters* visités par la mission.

La mission a observé durant ses déplacements dans les *Jobcenters* de Copenhague et d'*Høje-Taastrup* les portefeuilles suivants :

- au *Jobcenter* de Copenhague, le portefeuille moyen de chaque conseiller accompagnement est compris entre 38 et 180 demandeurs d'emploi ;
- au *Jobcenter* d'*Høje-Taastrup*, le portefeuille moyen de chaque conseiller accompagnement est de 70-80 demandeurs d'emploi.

À partir des données récoltées durant nos visites, la mission a pu établir la décomposition suivante (cf. tableau 15) des ETP dans les *Jobcenters* de Copenhague et d'*Høje-Taastrup*.

Tableau 15 : moyens humains par *Jobcenters* visités par la mission au Danemark

<i>Jobcenter</i>	Copenhague	Høje-Taastrup
Nombre de chômeurs inscrits ⁴¹ (1)	13 114	1 063
Nombre d'ETP dans le <i>Jobcenter</i>	185	105
dont ETP dédiés à l'accompagnement (2)	102	55
dont ETP dédiés à la gestion des allocations	83	50
ETP par nombre de chômeurs (1)/(2)	129	20

Source : déplacement de la mission au *Jobcenter* de Copenhague et de Taastrup ; Statistics Denmark.

Note 1 : cet indicateur comprend seulement les employés dédiés à l'accompagnement et au service des demandeurs d'emploi. Il ne comprend pas les employés qui n'ont pas d'interactions directes avec les demandeurs d'emploi, comme par exemple les agents administratifs, ou les services aux entreprises.

Note 2 : les employés ayant des contacts avec les demandeurs d'emploi ont des fonctions diverses : cash benefit, conseiller accompagnement, ... Dès lors, sur les 190 ou 105 ETP observés dans les *Jobcenters*, tous ne sont pas affectés à l'accompagnement dans la durée des demandeurs d'emploi. La taille du portefeuille de chaque conseiller est donc techniquement plus importante.

Source : Déplacement de la mission au Danemark en novembre 2022.

Encadré 14 : Le Danemark se dirige vers une réduction de 30 % des moyens accordés au SPE

En 2022, un large consensus s'est établi au sein de la classe politique et des partenaires sociaux sur la nécessité de réduire d'au moins 30 % les moyens accordés au SPE. Cette proposition s'est imposée, après une série d'affaires polémiques, dans le cadre de la campagne électorale précédant les élections législatives de novembre 2022 qui a vu l'entrée du parti de centre droit dans la coalition toujours dirigée par une première ministre social-démocrate.

Les critiques pointent notamment du doigt, outre l'excès de réglementation qui pèserait sur les communes et sur les demandeurs d'emploi, l'importance des moyens humains du SPE danois, alors qu'en même temps, le nombre de demandeurs d'emploi a très largement diminué depuis une dizaine d'années.

De plus, la hausse des prix de l'énergie et l'inflation impactent négativement les finances publiques locales danoises. Le débat politique actuel semble confirmer l'hypothèse avancée par les économistes danois de coupes budgétaires drastiques dans les dépenses des municipalités. Les municipalités souhaitent diminuer leurs dépenses sociales (par exemple, les Chroniques nordiques rapportent la volonté de certaines communes danoise de réduire leurs dépenses d'aide à la garde d'enfants et à la prise en charge des personnes âgées).

Le détail de ces coupes budgétaires n'est toutefois pas précisé, mais il devrait réduire assez significativement le volume des moyens humains des *Jobcenters*.

Source : déplacement de la mission au Danemark en novembre 2022 ; actualité politique danoise ; les Chroniques nordiques.

⁴¹ Ces données présentent le nombre brut de personnes enregistrées au chômage sur *Jobnet* dans chaque commune aux dernières mesures officielles de mars 2022

(<https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=AUF02&PLanguage=1&PXSid=0&wsid=cftree>)

2. État des lieux sur les cinq thèmes prioritaires de la mission

2.1. Coordination opérationnelle des différents acteurs du SPE : un système décentralisé qui donne une grande autonomie aux *Jobcenters*, mais intégré dans une SI commun et un système de redevabilité et de sanction des communes

Le Danemark présente un modèle original de SPE avec les caisses de chômage d'un côté et un guichet unique d'accompagnement des demandeurs d'emploi de l'autre, les *Jobcenters*, gérés par les communes. Les principaux enjeux en termes de coordination sont donc :

- ◆ que les caisses de chômage et les *Jobcenters* échangent des informations de façon fluide sur la situation des demandeurs d'emploi ;
- ◆ que les municipalités appliquent correctement la stratégie nationale, et qu'il n'y ait pas d'erreur manifeste de gestion dans une des municipalités, ni de différences entre la mise en œuvre des règles nationales dans les différentes communes ;
- ◆ que les municipalités soient bien coordonnées entre elles, au cas où un individu passerait d'une municipalité à une autre ;
- ◆ que le système de gestion soit intégré au sein de chaque municipalité, de sorte qu'un individu soit correctement suivi dans son *Jobcenter*.

2.1.1. Le Danemark a mis en place un système efficace de contrôle et de redevabilité des municipalités

Les communes ont la compétence de mise en œuvre du SPE⁴², dans le cadre stratégique fixé par le ministère et l'agence STAR. Si elles sont libres dans l'organisation du SPE local⁴³, un système d'engagement et de contrôle pose un cadre serré de redevabilité des communes :

- ◆ les communes doivent se doter d'un **plan annuel d'emploi** (cf. encadré 15), qui comprend⁴⁴ une évaluation de la performance du *Jobcenter* sur l'année précédente et la description des objectifs de l'année, de l'organisation de ses moyens et son organisation à l'échelle locale ;
- ◆ les communes doivent renseigner toutes les informations relatives aux demandeurs d'emploi et les données concernant l'accompagnement et la recherche d'emploi⁴⁵ sur la plateforme *Jobnet*⁴⁶. Cette unique base de données permet une **centralisation des informations et un reporting en continu de la situation de l'emploi dans les communes** (cf. encadré 17) ;
- ◆ **des contrôles sont effectués par l'agence STAR**, qui, en outre, **évalue et compare les performances des *Jobcenters***⁴⁷. Les contrôles peuvent aussi être des audits ciblés, commandités directement par le ministère de l'emploi (cf. encadré 16)⁴⁸. Pour évaluer la

⁴² LBK n°1294, du 20/09/2022, Titre I, Chapitre 1, article 1.

⁴³ LBK n°1294 du 20/09/2022, Titre I, Section II, Chapitre 2, article 6.

⁴⁴ LBK n°1294 du 20/09/2022, Titre I, Section II, Chapitre 2, article 4.

⁴⁵ LSV 59 de janvier 2014 (texte de la réforme de 2014, en vigueur), Titre IV, Chapitre 7, article 42.

⁴⁶ Le ministère de l'emploi coordonne le système informatique utilisé par l'ensemble du SPE. Le ministère de l'emploi fixe les règles d'usage des systèmes informatiques par les acteurs du SPE et peut imposer une organisation de ces systèmes (LBK n°1294 du 20/09/2022, Titre IV, Chapitre 7, article 50).

⁴⁷ LSV 59 de janvier 2014 (texte de la réforme de 2014, en vigueur), Titre IV, Chapitre 6 et Titre IV, Chapitre 7, article 43.

⁴⁸ LBK n°1294 du 20/09/2022, Titre I, Section II, Chapitre 3 b, article 22 g.

Annexe IV

performance des *Jobcenters*, la STAR retient par exemple : le taux d'emploi et de chômage dans la commune, la durée moyenne du chômage, la régularité du suivi (en regardant le nombre d'entretiens par demandeurs d'emploi)⁴⁹. Les statistiques de l'activité des *Jobcenters* ne sont pas publiquement accessibles sur internet. Seules des données agrégées par public sont disponibles.

Encadré 15 : La loi impose aux communes de se doter d'un plan annuel pour l'emploi

Le conseil municipal adopte, au plus tard le 31 décembre de chaque année, un plan d'emploi pour l'année à venir, basé sur les objectifs de la politique de l'emploi annoncés par le ministre de l'Emploi, cf. article 19.

Paragraphe 2. Le plan d'emploi doit comprendre une description de la manière dont la municipalité travaille avec les services de conseil et d'information sur le rapatriement en vertu de la loi sur le rapatriement.

Paragraphe 3. La base de l'élaboration du plan pour l'emploi comprend un examen des performances montrant les résultats et les effets des services pour l'emploi fournis par le centre pour l'emploi au cours de l'année précédente.

Paragraphe 4. Immédiatement après son adoption, le conseil local envoie le plan d'emploi au Conseil régional du marché du travail pour information.

Source : LBK n°1294 du 20/09/2022, Chapitre 2, Article 4.

Encadré 16 : La loi autorise les audits des communes

Paragraphe 1 : Le ministère de l'emploi peut lancer des audits ciblés des comptes des municipalités pour les programmes dans les domaines du ministère et établir des directives à cet effet. Les directives peuvent préciser les éléments suivants :

- 1) Types de cas à examiner.
- 2) Méthodologie d'audit à utiliser, par exemple, audit de systèmes, audit de substance, audit de performance, etc.
- 3) Les critères de sélection des échantillons pertinents dans les champs et la taille des échantillons.
- 4) La base de rapport pour l'audit ciblé, y compris le contenu du rapport, la forme du rapport, le niveau de détail et le calendrier.

Paragraphe 2. L'audit ciblé visé au paragraphe 1 est effectué, à la discrétion du ministère de l'Emploi, par un auditeur agréé ou enregistré par l'État, qui doit être compétent et indépendant.

Source : LBK n°241 du 12/02/2021 ; LBK n°1294 du 20/09/2022, Chapitre 3 b, Article 22 g.

Encadré 17 : La loi impose un partage d'informations entre acteurs du SPE

Paragraphe 1 : Afin de garantir que les systèmes informatiques utilisés dans les services de l'emploi forment un système cohérent, le ministre de l'emploi peut exiger des autorités publiques, des caisses de chômage et des autres acteurs des services de l'emploi qu'ils utilisent des normes informatiques publiques communes, qu'ils établissent une communication électronique entre les systèmes ou qu'ils utilisent des services informatiques communs et qu'ils utilisent les systèmes nationaux visés aux articles 32, 33, 38 et 39. LBK nr 1294 du 20/09/2022 25

Paragraphe 2. Afin de garantir un effort actif et orienté vers l'emploi dans les centres pour l'emploi et les fonds de chômage, le ministre de l'Emploi peut fixer des règles concernant la mise en service, la structure, l'équipement et l'utilisation des outils informatiques utilisés par les autorités publiques, les fonds de chômage et les autres acteurs dans la gestion des efforts en matière d'emploi. Le ministre de l'emploi peut également fixer des règles détaillées sur l'utilisation de normes et de services informatiques communs.

Source : LBK n°1294 du 20/09/2022, Chapitre 7, Article 50.

⁴⁹ Visite de la mission au *Jobcenter* de Copenhague en novembre 2022.

Annexe IV

La loi prévoit des sanctions à l'égard des municipalités (cf. encadré 18) **si elles ne parviennent pas à atteindre les objectifs fixés par le ministère et par le plan annuel d'emploi** (cf. encadré 18). Dans un premier temps, elles peuvent faire l'objet d'une mission d'assistance par la STAR. Dans un second temps, si les résultats ne sont pas suffisants, les communes sont placées sous le contrôle du ministère de l'emploi.⁵⁰

Encadré 18 : La loi prévoit un contrôle des communes par l'État

Article 22 a

Le ministre de l'Emploi fixe des objectifs de performance et des objectifs pour les efforts des municipalités en matière d'emploi (objectifs ciblés) dans le cadre de sa tutelle des municipalités en vertu du présent chapitre.

Article 22 b

Si une municipalité n'atteint pas les objectifs de performance fixés par le ministre de l'Emploi et si, en moyenne sur les 12 derniers mois, la municipalité n'atteint pas les objectifs de concentration fixés conformément à la section 22 a, **la municipalité en question sera soumise à un contrôle plus strict.**

Article 22 c

Une municipalité soumise à un contrôle plus strict, cf. article 22 b, **doit présenter au ministre de l'Emploi un rapport sur les initiatives que la municipalité a prises ou prendra pour atteindre les objectifs** de concentration fixés, ainsi qu'un plan indiquant quand les objectifs seront atteints. Le rapport doit contenir les résultats d'une étude de cas indépendante pour les groupes cibles pour lesquels la municipalité n'atteint pas les objectifs ciblés. La commune supporte les coûts de l'examen du dossier.

Article 22 d

Paragraphe 1 : **Une municipalité soumise à une supervision plus stricte dispose d'une période de récupération de 9 mois pour rectifier la situation et atteindre les objectifs de concentration.**

Paragraphe 2 : Le ministre de l'Emploi peut décider qu'une municipalité qui a amélioré ses efforts mais n'a pas entièrement atteint les objectifs ciblés dans le délai de redressement de neuf mois peut voir ce délai prolongé, mais pas plus de douze mois.

Article 22 e.

Une municipalité qui n'a pas atteint les objectifs de concentration en moyenne sur les 12 mois suivant la fin de la période de redressement, y compris toute période prolongée en vertu de l'article 22 d, paragraphe 2, doit satisfaire à des exigences minimales spécifiques en matière d'effort fixées par le ministre de l'Emploi. La municipalité doit disposer également d'un examen indépendant des cas des groupes cibles pour lesquels la municipalité continue à ne pas atteindre les objectifs ciblés. La municipalité supporte les coûts de l'examen du dossier.

Article 22 f

Le ministre de l'Emploi peut établir des règles plus détaillées sur :

- 1) Objectifs de performance et d'action (objectifs ciblés) pour une surveillance plus stricte, cf. § 22b.
- 2) Déclarations et plans de relance des communes, cf. § 22c.
- 3) Examen des cas, voir §§ 22 c et 22e.
- 4) La période de récupération, cf. § 22d.
- 5) Fixation d'exigences minimales pour l'effort après la fin de la période de récupération, voir § 22e.

Source : LBK n°1294 du 20/09/2022, Titre I, Section II, Chapitre 3 a.

2.1.2. Les A-Kasse et les Jobcenters travaillent ensemble, dans un souci d'activation des demandeurs d'emploi grâce à un système d'informations commun

Les acteurs du SPE disposent d'un système d'information commun, rendu d'autant plus efficace que les Danois ont un numéro d'identification unique très fiable.

⁵⁰ LBK n°1294 du 20/09/2022, Titre I, Section II, Chapitre 3 a, Article 22 b.

Le ministère de l'Emploi met à la disposition une base de données commune pour les municipalités, les A-kasse et les acteurs rattachés au ministère de l'Emploi⁵¹ :

- ◆ **un socle de données communes pour la gestion administrative des allocataires** par les A-kasse et les *Jobcenters*. Cette plateforme est interopérable avec les propres SI des municipalités et des caisses d'allocation-chômage (versement des allocations, données d'état civil ...);
- ◆ le site de recherche d'emploi *Jobnet.dk*;
- ◆ **un outil de reporting (*jobindsats.dk*)** alimenté par un entrepôt de données communes, qui sert à évaluer l'activité des *Jobcenters*, et à produire des données statistiques.

L'agence STAR est responsable du développement, de la maintenance et de l'exploitation de ces systèmes informatiques pour le compte du ministère de l'emploi.

Jobnet est le principal outil de la politique publique de l'emploi. La plateforme est administrée par le ministère de l'emploi, et en particulier par la STAR. Les *Jobcenters*, les A-kasse, les demandeurs d'emplois et les employeurs se réfèrent tous à *Jobnet*. Les informations collectées sur *Jobnet* sont centralisées sur la même base de données. L'État, qui gère la plateforme, donne aux *Jobcenters*, aux A-kasse, les accès qui conviennent :

- ◆ pour le *Jobcenter* : les informations renseignées sur *Jobnet* ; une liste des demandeurs d'emploi enregistrés dans le *Jobcenter*, le suivi de chaque adhérent au chômage le plan d'activité et autres dossiers de suivis) ; des outils de suivi, le portail entreprises ;
- ◆ pour l'A-kasse : le registre des personnes adhérentes, le suivi de chaque adhérent au chômage (un profil par adhérent), les informations renseignées par les demandeurs d'emploi sur *Jobnet* et en lien avec le suivi que fait l'A-kasse.

Pour se connecter à la plateforme *Jobnet*, le demandeur d'emploi est renvoyé sur le portail numérique *NemLog-in*, qui centralise toutes les connexions sur les plateformes du service public numérique. Après l'authentification sur la page de *NemLog-in*, l'utilisateur est redirigé sur le site *Jobnet* et celui-ci est alors « connecté » à son dossier sur la base de données centrale du ministère de l'emploi.

Pour se connecter à *Jobnet* via *NemLog-in*, le demandeur d'emploi doit renseigner ses identifiants *MitID*. *MitID* est un identifiant et mot de passe unique pour tous les citoyens et tous les étrangers en situation régulière. Une carte-clef avec des codes d'identification uniques est nécessaire pour compléter l'identification. Cet identifiant *MitID* peut fonctionner pour un usage public, privé, bancaire. Pour se procurer cet identifiant, il est nécessaire de se rendre dans un centre de service municipal ou d'obtenir les codes en ligne à l'aide de son passeport.

L'Agence numérique danoise est responsable du traitement des données et de l'hébergement des solutions numériques pour le compte du ministère de l'Emploi. La STAR est responsable du traitement des données pour les études statistiques et le suivi des indicateurs de performance.

Encadré 19 : *MitID* l'identifiant et *NemLog-in* la plateforme de connexion

- *MitID* est un identifiant développé par l'Agence danoise du numérique. En octobre 2022, 4 266 424 personnes utilisaient *MitID* (sur une population totale de 5 910 577 à la même période, soit environ 1,64 millions de personnes qui n'utilisent pas *MitID*).
- *NemLog-in* est une plateforme commune de tous les services publics numériques pour l'authentification des citoyens sur ces sites. L'exploitation de *NemLog-in* fait l'objet d'un appel d'offre et d'une « concession » privée. Aujourd'hui, l'entreprise « *Nets DanID A/S* » gère le système.

Source : <https://digst.dk/it-loesninger/mitid/>

⁵¹ <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201413L00059>

Jobnet est le principal outil des acteurs du SPE. La plateforme centralise toutes les actions menées par les acteurs du SPE, notamment celles menées par les *A-kasse* au moment du premier entretien CV (cf. 2.2.1) et celles menées par le *Jobcenter* tout au long de l'accompagnement.

2.2. Diagnostic des demandeurs d'emploi : le diagnostic initial repose sur le CV du demandeur d'emploi et sur un premier entretien au cours duquel le *Jobcenter* établit un plan personnel d'activité pour le retour à l'emploi

Le diagnostic initial suit une procédure différente en fonction de l'affiliation du demandeur d'emploi à une A-kasse. Le diagnostic initial est réalisé de la même façon pour tous les publics, indistinctement de l'âge du demandeur d'emploi.

2.2.1. Le diagnostic initial des demandeurs d'emploi

Pour les demandeurs d'emploi qui bénéficient de l'assurance chômage, le diagnostic initial est réalisé à la fois par l'*A-kasse* et par le *Jobcenter* dès l'inscription du demandeur d'emploi sur *Jobnet* (cf. 2.1.2). Après son inscription, le demandeur d'emploi a deux semaines pour télécharger son CV sur son espace personnel *Jobnet*⁵². Dans ces deux semaines, l'*A-kasse* organise un entretien pour établir, avec le demandeur d'emploi, son CV et s'assurer que le chômeur élabore son plan d'activité. Au moment du dépôt du CV sur *Jobnet*, les demandeurs d'emploi doivent indiquer au moins un objectif professionnel.

Pour les demandeurs d'emploi qui ne bénéficient pas de l'assurance chômage, le diagnostic est réalisé uniquement par le *Jobcenter*. Le délai d'enregistrement du CV est de trois semaines. Pendant ce délai et si le demandeur d'emploi en fait la demande, le *Jobcenter* peut l'aider à établir son CV. Après trois semaines, le *Jobcenter* organise le premier entretien avec le chômeur pour établir le plan d'activité⁵³.

La définition du projet doit avoir pour objectif de permettre un retour rapide à l'emploi. La loi établit un triple objectif (cf. encadré 20)⁵⁴ :

- ◆ permettre, le plus rapidement possible, un retour à l'emploi ordinaire ou flexible⁵⁵ ;
- ◆ permettre, le plus rapidement possible, un rapprochement du demandeur d'emploi avec le marché du travail par des formations et expériences professionnelles adaptées ;
- ◆ permettre au chômeur, le plus rapidement possible, de débiter son programme d'activation.

⁵² LBK n°701 du 22 mai 2022, Section III, Chapitre 6.

⁵³ LBK n°701 du 22 mai 2022, Section III, Chapitre 7.

⁵⁴ LBK n°701 du 22 mai 2022, Section III, Chapitre 7.

⁵⁵ Les emplois ordinaires sont des emplois à temps plein ou partiel. Les emplois flexibles sont des modalités particulières qui reposent sur un diagnostic médical. Ce point est détaillé dans une partie suivante.

Encadré 20 : La définition des objectifs de la recherche d'emploi selon la loi

<i>Objectif du processus de contact :</i>	
§1. Le processus de contact a les objectifs suivants :	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 1) que les personnes visées à l'article 6, n° 1 et 2, et les personnes visées à l'article 6, n° 9, qui bénéficient d'une allocation de chômage, obtiennent le plus rapidement possible un emploi ordinaire ou un emploi flexible ; ▪ 2) que les personnes visées par le § 6, n° 3, 7, 8 et 10, obtiennent le plus rapidement possible un emploi ordinaire ou, si cela n'est pas immédiatement réaliste, que la personne soit rapprochée du marché du travail, éventuellement sous forme d'heures où elle est employée comme salarié ordinaire ; ▪ 3) que les personnes visées par le § 6, n° 4 et 5, commencent dès que possible des études ou une formation professionnelle à caractère général ou, si cela n'est pas immédiatement réaliste, que la personne devienne prête à commencer et à achever une telle formation. 	
§2. L'objectif des entretiens d'embauche pour les personnes visées par l'article 6, paragraphe 11, est de clarifier les possibilités de retrouver un emploi régulier ou d'obtenir un emploi aidé.	

Source : LBK n°710 du 22 mai 2022, Section III, Chapitre 7.

L'objectif pour le *Jobcenter* durant ce premier entretien est de déterminer si le demandeur d'emploi est prêt ou non à l'emploi. La mission a observé que le conseiller du *Jobcenter* évalue la capacité du retour à l'emploi en classifiant les demandeurs d'emploi en deux catégories⁵⁶ : les demandeurs d'emploi *job ready* ou *not job ready*.

Tableau 16 : Distinction des publics *job ready* ou *not job ready*

Catégorie de chômeur	Type de public
<i>Not job ready</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ personnes malades qui ne peuvent pas reprendre le travail de manière temporaire ou permanente ; ▪ personnes ayant des difficultés d'insertion ; ▪ personnes prêtes pour la formation.
<i>Job ready</i>	Toutes les personnes qui ne sont pas considérées comme <i>not job ready</i> par le <i>Jobcenter</i> . Il s'agit des personnes les plus autonomes pour lesquels les besoins d'activation seront moindres.

Source : Déplacement de la mission au Jobcenter de Copenhague et d'Høje-Taastrup en novembre 2022.

2.2.2. Définition des objectifs de retour à l'emploi dans le plan d'activité

Au cours de ses déplacements, la mission a pu observer que dans la pratique, le premier entretien de diagnostic avec le *Jobcenter* a lieu au plus tard une semaine après l'inscription au chômage. Le diagnostic s'effectue au premier entretien avec le *Jobcenter*. Au cours de ce premier entretien, le conseiller du *Jobcenter* crée le plan d'activité du demandeur d'emploi⁵⁷. La création de ce plan d'activité conclut la phase de diagnostic et structure la recherche d'emploi à venir.

⁵⁶ Observation de la mission au *Jobcenter* de Copenhague et d'Høje-Taastrup en novembre 2022.

⁵⁷ LBK n°701 du 22/05/2022, Chapitre 8, article 41.

Encadré 21 : Plan A, plan B, plan C, définition d'objectifs qui évoluent dans le temps pour les demandeurs d'emploi au Jobcenter d'Høje-Taastrup

Les communes disposent d'une marge d'autonomie pour définir les modalités du projet de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Dans la commune d'Høje-Taastrup, au Danemark, lorsqu'un demandeur d'emploi s'inscrit au Jobcenter, il établit avec son conseiller un programme de retour à l'emploi organisé autour d'une liste de trois cibles d'emploi :

- le **plan A** : le « job de rêve » du demandeur d'emploi (qui doit rester une cible réaliste) ;
- le **plan B** : « le bon job », le travail que le demandeur d'emploi pourrait raisonnablement occuper, basé sur ses compétences et ses expériences passées ;
- le **plan C** : « le gagne-pain », le travail de dernier recours en cas de recherche infructueuse pour le plan B, qui doit être dans un secteur en tension de recrutement et pour lequel le demandeur d'emploi a les compétences requises.

Le conseiller emploi est libre de valider ou de refuser les projets du demandeur d'emploi.

La recherche d'emploi est ensuite organisée de façon séquentielle :

- du mois 1 au mois 5, le demandeur d'emploi peut chercher dans le secteur du plan A ;
- du mois 3 au mois 12, le demandeur d'emploi doit rechercher dans le secteur du plan B ;
- à partir du mois 6, le demandeur d'emploi doit rechercher dans le secteur du plan C.

Le Jobcenter contrôle que le demandeur d'emploi recherche activement un emploi dans les secteurs en questions.

Graphique 14 : Structuration, par le Jobcenter d'Høje-Taastrup, de la recherche d'emploi sur



Source : Jobcenter d'Høje-Taastrup.

Note : Le graphique ci-dessus représente la chronologie sur 24 mois, de la recherche d'emploi d'un chômeur. Le chômeur doit chercher un poste en lien avec l'un de ses projets sur une période bien définie. Par exemple, pendant 5 mois pour le Plan A ; après 2 mois et jusqu'à 1 an pour le plan B.

Cette organisation permet d'ancrer dans le réel dès le départ les attentes du demandeur d'emploi, en évoquant les différents scénarios possibles et la nécessité de revoir ses ambitions au fil du temps.

Source : Déplacement de la mission au Jobcenter d'Høje-Taastrup en novembre 2022.

2.3. Accompagnement des demandeurs d'emploi : le *Jobcenter* effectue un suivi minutieux des demandeurs d'emploi, via des sanctions et un plan d'activité contraignant, et privilégie la logique de priorité à l'emploi (*job-first*) avec un recours privilégié au placement professionnel

2.3.1. Les entretiens de suivi des demandeurs d'emploi par le *Jobcenter*

Le *Jobcenter* est tenu d'organiser des entretiens de suivi avec les demandeurs d'emploi. Ces entretiens et leurs objectifs sont réglementés par la loi⁵⁸. Les objectifs des entretiens de suivi sont les suivants :

- ◆ Les demandeurs d'emploi doivent le plus vite possible retourner à l'emploi ;
- ◆ Les demandeurs d'emploi doivent le plus rapidement possible être rapprochés du marché du travail ;
- ◆ Les demandeurs d'emploi doivent le plus rapidement possible commencer une formation.

Le contenu de l'entretien doit être adapté aux besoins du demandeur d'emploi. Il doit permettre d'aider le demandeur d'emploi à définir son projet personnel. Il doit aussi permettre aux municipalités de réévaluer la situation du demandeur d'emploi et d'adapter le programme d'activation si le *Jobcenter* le juge nécessaire. **Tous les entretiens de suivi doivent encourager le chômeur au retour à l'emploi.**

Encadré 22 : Objectifs et format des entretiens et exemple au *Jobcenter* d'Høje-Taastrup

En théorie, la structure de l'entretien de suivi est identique d'un demandeur d'emploi à l'autre. Seul le contenu varie selon la situation personnelle de chaque demandeur d'emploi.

Dans les faits les entretiens varient selon le type de public.

Tableau 17 : Structure de l'entretien de suivi au *Jobcenter* d'Høje-Taastrup

Structure chronologique de l'entretien
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retour sur la situation du chômeur et constatation des potentielles évolutions (aides financières, situation familiale, efforts dernièrement fournis) ; ▪ Retour sur les activités précédemment suivies ; ▪ Discussion puis orientation vers un projet d'activation ou octroi d'une autre prestation de service par le SPE ; ▪ Discussion sur l'avancée de la recherche d'emploi ; ▪ Mise à jour sur <i>Jobnet</i> et signature des engagements du chômeur.

Source : Script des entretiens au *Jobcenter* d'Høje-Taastrup.

À l'issue de chaque entretien, le conseiller met à jour le plan personnel de retour à l'emploi et énumère les engagements pris par le demandeur d'emploi au cours de l'entretien. Le compte rendu de l'entretien est signé par le demandeur et fait preuve d'engagement pour celui-ci.

Lors des entretiens qui suivent et à partir des éléments du reporting sur *Jobnet*, le conseiller du *Jobcenter* évalue le respect, par le demandeur d'emploi, de ses engagements.

Source : Déplacement de la mission au *Jobcenter* d'Høje-Taastrup en novembre 2022.

⁵⁸ LBK n°701 du 22/05/2022, Chapitre 7.

2.3.1.1. Pour les catégories les plus éloignés de l'emploi, il existe des programmes d'activation spécifiques

Des aides et programmes d'activation sont prévus pour les publics atteints de pathologies, ne pouvant pas travailler normalement ou en pré-retraite. Ces mesures se différencient des allocations ou des aides financières directes qui ne demandent pas de contreparties. Il existe, au total, cinq modalités d'accompagnement spécifique : la réhabilitation ; la clarification des tâches ; le flux de ressources ; le travail flexible et l'emploi senior.

Tableau 18 : Programmes à destination des personnes en situation de maladie ou d'usure physique

Programme	Public ciblé par le programme	Nombre de bénéficiaires (octobre 2022)
Réhabilitation (<i>Revalidering</i>) ⁵⁹	Personnes aux capacités de travail limitée et qui ne reçoivent pas d'autres offres.	1 749
Clarification des tâches (<i>Jobafklaringsforløb</i>)	Personnes qui ne peuvent pas renouveler l'indemnité maladie mais qui ne peuvent toujours pas travailler	21 268
Flux de ressources (<i>Ressourceforløb</i>) ⁶⁰	Personnes aux difficultés particulièrement prononcées (catégorie générique)	19 622
Travail flexible (<i>Fleksjob</i>) ⁶¹	Personnes qui ne peuvent pas travailler à temps plein	93 381
Emploi Senior (<i>Seniorjob</i>)	Senior au chômage, qui a épuisé ses indemnités journalières et auquel il reste moins de 5 ans avant l'âge de la retraite.	N.D.

Source : <https://star.dk/indsatser-og-ordninger/indsatser-ved-sygdom-nedslidning-mv/> ; Jobindsats.

Le **Jobcenter** a la charge du suivi de ces programmes. L'éligibilité à ces programmes passe par :

- ◆ un **premier entretien avec un assistant social**, employé par le *Jobcenter* ;
- ◆ une **réunion avec l'équipe de réadaptation et l'assistant social**, au plus tard quatre semaines après le début de la procédure, qui arrête un plan préparatoire. L'équipe de réadaptation est composée d'employés de la municipalité et d'un médecin ;
- ◆ après cette réunion, un plan de retour à l'emploi est construit et le demandeur d'emploi est placé dans un des programmes référencé dans le tableau précédent (*Revalidering* ; *Jobafklaringsforløb* ; *Ressourceforløb* ; *Fleksjob* ; *Seniorjob*). Des entretiens réguliers sont prévus avec l'assistant social tout au long de l'activation.

Les demandeurs d'emploi éligibles à ces programmes continuent de pouvoir bénéficier de l'offre de services des *Jobcenters* (cf. 2.3.3.1).

Encadré 23 : Le programme de clarification des tâches

Le programme de clarification des tâches vise à placer des demandeurs d'emplois en poste et les remettre dans une logique d'activité. Ce programme s'adresse aux personnes qui ne peuvent pas renouveler leur droit à l'indemnité maladie, et qui ne peuvent pas reprendre le travail à cause de leur maladie. Le bénéficiaire peut alors suivre trois types de programmes : stage ; *Fleksjob* ou mentorat.

En août 2022, Au moment du déplacement de la mission en 2022, 11,1 % des demandeurs d'emploi sont placés dans un programme de clarification des tâches au *Jobcenter* de Copenhague.

Source : *Borger.dk* ; *STAR* ; *jobindsats.dk* ; Déplacement de la mission au *Jobcenter* de Copenhague en novembre 2022 ; loi LBK n°701 du 22/05/2022.

⁵⁹ LBK n°701 du 22/05/2022, Chapitre 21.

⁶⁰ LBK n°701 du 22/05/2022, Chapitre 19.

⁶¹ LBK n°701 du 22/05/2022, Chapitre 20.

Encadré 24 : Les Flexjobs, un outil de retour à l'emploi utile mais marginalement utilisé

Ce programme est à destination des personnes qui ne peuvent pas obtenir ou conserver un emploi dans des conditions normales. Les limites à l'emploi doivent être durables et importantes⁶². Le travail flexible ne peut être proposé qu'en dernier recours par le *Jobcenter*. La situation du bénéficiaire du *Fleksjob* est réévaluée tous les deux ans et demi par le *Jobcenter*

Les personnes bénéficiaires du programme de travail flexible peuvent être employées dans des entreprises privées ou des administrations publiques. L'employeur paye le chômeur en *Fleksjob* à hauteur de son temps de travail effectif et le *Jobcenter* complète la différence pour atteindre le niveau des aides sociales versées aux demandeurs d'emploi.

Au moment du déplacement de la mission en 2022, 3,2 % des demandeurs d'emploi bénéficiaient d'un *Fleksjob* au *Jobcenter* de Copenhague. L'équipe RH d'ISS a confié à la mission le recours marginal d'ISS et des entreprises aux *Flexjobs*.

Source : Borger.dk ; jobindsats.dk ; Déplacement de la mission au Jobcenter de Copenhague et au siège d'ISS Denmark en novembre 2022 ; loi LBK n°701 du 22/05/2022, Chapitre 20.

2.3.1.2. Le calendrier de l'accompagnement

Les *Jobcenters* sont tenus d'organiser un nombre minimum d'entretien par demandeur d'emploi sur des périodes précises. De manière générale, le *Jobcenter* doit convoquer le demandeur d'emploi en entretien si ses efforts fournis dans sa recherche d'emploi ou dans un programme suivi semblent insuffisants ou si des procédures de sanctions sont en cours.

Le *Jobcenter* effectue tous les entretiens de suivi et chaque demandeur d'emploi passe au moins quatre entretiens au cours des six premiers mois. L'accompagnement par le *Jobcenter* diffère selon que les demandeurs d'emploi soient bénéficiaires de l'assurance chômage ou pas.

Pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage :

- ♦ durant les six premiers mois, l'*A-kasse* effectue un suivi des demandeurs d'emploi avec le *Jobcenter*. Les demandeurs d'emplois doivent enregistrer son CV sur *Jobnet* au plus tard deux semaines après leur entrée au chômage. Dans ce délai, l'*A-kasse* doit organiser un entretien CV pour commencer à établir le plan d'activité. Les demandeurs d'emploi sont convoqués à six entretiens au cours des six premiers mois : quatre sont organisés par le *Jobcenter* seul, deux sont organisés conjointement par le *Jobcenter* et l'*A-kasse*. Le premier entretien conjoint est organisé dans les trois premiers mois de chômage du demandeur d'emploi et le deuxième avant ses six mois de chômage.
- ♦ après les six premiers mois, un entretien est obligatoirement organisé si le demandeur d'emploi est au chômage depuis 16 mois. L'entretien est organisé conjointement par le *Jobcenter* et l'*A-kasse*, sauf si le demandeur d'emploi s'y oppose.

Pour les demandeurs d'emploi qui ne bénéficient pas de l'assurance chômage :

- ♦ durant les six premiers mois, les demandeurs d'emploi ne sont accompagnés que par le *Jobcenter*. Les demandeurs d'emplois doivent enregistrer son CV sur *Jobnet* au plus tard trois semaines après leur entrée au chômage. Durant ce délai, les demandeurs d'emploi peuvent solliciter une aide du *Jobcenter*.
- ♦ dans les deux situations, les contacts sont plus souples après six mois de chômage et sont convenus entre le demandeur d'emploi et le *Jobcenter*. En pratique ils ont lieu quand le *Jobcenter* considère que c'est nécessaire. Le demandeur d'emploi a droit à autant d'entretiens qu'il le demande.

⁶² Le *Jobcenter* et l'équipe de réadaptation déterminent la capacité de la personne à travailler et indique le nombre d'heures que peut travailler le bénéficiaire.

Annexe IV

Les demandeurs d'emploi sont inscrits dans des programmes d'activation, selon qu'ils sont jugés prêts ou non à l'emploi ou à la formation par le conseiller référent du *Jobcenter*. Selon le programme d'activation, des entretiens ou des points d'étapes peuvent s'ajouter. En particulier, pour les bénéficiaires des aides en espèces, à la formation ou à la transition, le *Jobcenter* doit organiser le premier entretien au plus tard une semaine après la première demande d'octroi de la prestation.

Tableau 19 : Chronologie des étapes à suivre dès l'entrée au chômage, selon que la personne est adhérente à une A-kasse ou non

	Chronologie	Action à réaliser
Adhérent à une A-Kasse	1 ^{er} jour	<ul style="list-style-type: none"> ▪ S'inscrire comme chômeur sur <i>Jobnet</i> ▪ Indiquer au moins une demande d'emploi ▪ Faire la demande d'allocation
	≤ 2 semaines	Entretien avec l'A-kasse pour approuver le CV, dépôt du CV sur <i>Jobnet</i>
	1 ^{er} mois	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Remplir carte d'indemnités journalières ▪ Premier entretien avec le <i>Jobcenter</i>
	6 premiers mois	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participer aux entretiens avec le <i>Jobcenter</i> et l'A-kasse ▪ Eventuellement suivre une activation obligatoire
	6 mois suivants	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poursuivre les discussions avec le <i>Jobcenter</i> ▪ Eventuellement une activation obligatoire
	Continuellement	Enregistrer la recherche d'emploi sur <i>Jobnet</i>
Non adhérent à une A-Kasse	1 ^{er} jour	S'inscrire sur <i>Jobnet</i> comme chômeur
	1 ^{ère} semaine	Premier entretien avec le <i>Jobcenter</i> et évaluation si prêt à l'emploi ou à la formation
	3 ^{ème} semaine	Avoir posté son CV sur <i>Jobnet</i>
	Continuellement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Enregistrer la recherche d'emploi sur <i>Jobnet</i> ▪ Se présenter à tous les entretiens, formations ▪ Répondre aux offres d'emploi proposées

Source : <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/guide--blive-ledig-eller-faa-nyt-job>; loi LBK n°701 du 22/05/2022, Section III, Chapitre 7.

Encadré 25 : Au *Jobcenter* d'Høje-Taastrup, un accès aux offres de services chronologiquement défini

Le premier entretien avec un conseiller (authority counsellor) a lieu quelques jours après l'inscription sur *Jobnet.dk* et au plus tard, 7 jours après l'inscription. L'entretien dure entre 45 minutes et 1 heure.

Le demandeur d'emploi a droit à 6 semaines de formations seulement entre le 2^{ème} et 9^{ème} mois de chômage. L'accès à des programmes d'activation intensifs n'est possible qu'à partir du 12^{ème} mois. Le *Jobcenter* ne nous a pas communiqué la liste des programmes d'activation qu'il considère « intensifs ».

Source : Déplacement de la mission au *Jobcenter* d'Høje-Taastrup en novembre 2022 ; loi LBK n°701 du 22/05/2022, Section III, Chapitre 7.

2.3.2. L'accompagnement des chômeurs repose sur un plan personnel qui oriente la recherche d'emploi et doit conduire le demandeur d'emploi à progressivement élargir le spectre de ses recherches d'emploi

« Mon plan » est le plan d'activité automatiquement créé au moment du premier entretien par le *Jobcenter*, à partir des conclusions de l'entretien CV organisé par l'A-kasse et du CV du demandeur d'emploi posté sur *Jobnet*. Ce plan d'activité permet d'effectuer le suivi des demandeurs d'emploi ; le plan d'activité est géré par le *Jobcenter* et par le demandeur d'emploi.

Ce dossier est actualisé en continu et contient l'ensemble des informations relatives à la recherche d'emploi du chômeur. Le plan d'activité se structure comme un dossier, accessible sur le site internet *Jobnet*, qui contient toutes les informations relatives au demandeur d'emploi :

- ◆ les objectifs de retour à l'emploi (notamment le plan A, plan B et plan C) des demandeurs d'emploi et les objectifs précédents ;
- ◆ le suivi du *Jobcenter* : les comptes rendus des entretiens de suivi, les entretiens, les échanges électroniques avec le *Jobcenter* ;
- ◆ les efforts orientés vers l'emploi du demandeur d'emploi : les entretiens d'embauche, dépôts de candidatures, CV, lettres de motivations ;

Le *Jobcenter* actualise le dossier à chaque entretien. Ce dossier est commun et partagé avec l'ensemble des interlocuteurs du demandeur d'emploi au sein du SPE grâce au système d'informations partagé.

Pour les personnes en situation de maladie ou « d'usure » (cf. 2.3.1.1), un plan de réadaptation s'ajoute au plan d'activité pour le compléter. C'est au moment du diagnostic initial, que le *Jobcenter* décide d'ouvrir un plan de réhabilitation selon les difficultés du demandeur d'emploi (cf. 2.2.1).

Encadré 26 : Le plan de réhabilitation (*Rehabiliteringsplan*)

Ce plan est à destination des personnes qui observent des difficultés médicales ou d'usure (cf. 2.3.1.1)

Le plan se décompose en deux parties :

- **partie préparatoire** : de nature descriptive, elle permet aux assistants sociaux et à l'équipe de réadaptation d'avoir une définition des difficultés et de regrouper tous les documents utiles sur le demandeur d'emploi. Plus précisément, la partie préparatoire comprend des informations sur les objectifs de la personne en matière d'emploi et de formation, les ressources et difficultés, les évaluations de l'état de santé du bénéficiaire ;
- **partie d'intervention** : cette partie doit être incluse dans « Mon plan ». Elle contient les objectifs de la personne, les mesures prises, les formations proposées, les mesures à prendre pour l'individu concerné avec un échéancier.

Ces deux parties sont élaborées par le *Jobcenter* (assistant social et équipe de réadaptation) et la personne concernée (pour la partie préparatoire). L'assistant social est responsable de la coordination et du suivi de ce plan personnel.

Source : Ordonnance d'application de la réforme de 2022 : LBK n°701 du 22/05/2022, Section III, Chapitre 8.

2.3.3. Les modes d'accompagnement dépendent d'un *Jobcenter* à l'autre, mais ils utilisent les mêmes outils de diagnostic, de suivi et d'accompagnement des demandeurs d'emploi

Pour accompagner le chômeur dans sa recherche d'emploi, le *Jobcenter* dispose d'outils d'activations : le *Jobcenter* place d'abord les demandeurs d'emploi dans des programmes d'activations, puis leur propose des prestations de services résolument tournées vers l'emploi.

Les *Jobcenters* structurent librement la recherche d'emploi de leurs demandeurs d'emploi. C'est-à-dire que les *Jobcenters* disposent d'outils et peuvent, dans le respect du cadre juridique en place, proposer des prestations de services du SPE (cf. 2.3.3.1) en les adaptant à la situation du chômeur. Le conseiller du *Jobcenter* doit alors trouver la meilleure façon de remédier au chômage en proposant et combinant les offres de service proposées par le *Jobcenter*.

Annexe IV

La loi détermine les programmes d'activation possibles (cf. tableau 20). Tous ces programmes d'activation ont pour objectif de permettre un retour rapide des chômeurs à l'emploi. En particulier, il existe des programmes d'activation dédiés aux personnes les plus éloignées de l'emploi (cf. 2.3.1.1).

Tableau 20 : Les groupes cibles par catégories, définies par le législateur danois

Public de bénéficiaire	
Bénéficiaires de l'allocation chômage et adhérents d'une <i>A-kasse</i>	Aucunes
Bénéficiaires de l'aide en espèce « <i>Kontanthjælp</i> » ou de l'aide SHO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personnes aptes au travail (indépendamment de l'âge) ▪ Chômeurs de plus de 30 ans ▪ Chômeur de moins de 30 ans qui ont terminé une formation et expérience professionnelle via le Jobcenter
Bénéficiaires d'une aide à la formation ou d'une aide SHO	Personnes de moins de 30 ans, prêtes à l'emploi Personnes de moins de 30 ans, prêtes à la formation
Personnes bénéficiaires de l'indemnité de maladie	
Personnes en situation de clarification des tâches	
Personnes bénéficiaires d'un programme de cours de ressource	
Bénéficiaires de <i>Fleksjob</i>	
Personnes en réadaptation / réhabilitation	
Bénéficiaires d'une pension de retraite anticipée	
Personnes autonomes, considérées au chômage et qui ne bénéficient d'aucunes aides	
Moins de 18 ans en programme de soutien éducatif et d'emploi	

Source : Ordonnance d'application de la réforme de 2022 : LBK n°701 du 22/05/2022, Section I, Chapitre 3, article 6.

2.3.3.1. Le panel d'offres de services proposées par le Jobcenter aux demandeurs d'emploi dans le cadre de leur activation

Une fois placé dans un programme d'activation, le Jobcenter propose au demandeur d'emploi des prestations et offres de services. Ces offres servent d'outils au Jobcenter pour accompagner le chômeur dans son parcours de retour à l'emploi. **Les offres de service sont distinctes des programmes d'activation.** Elles viennent en complément et sont proposées aux demandeurs d'emploi si cela leur permet d'améliorer leurs chances de retrouver du travail. Si le Jobcenter l'autorise, le demandeur d'emploi peut bénéficier de plusieurs prestations de service du Jobcenter à la fois.

Les catégories d'offres de services proposées par le Jobcenter sont au nombre de quatre⁶³ :

- ◆ des **expériences professionnelles** (*Virksomhedspraktik*)⁶⁴ : ce sont des offres de stages de 4 semaines (pour les *job ready*) ou de 13 semaines (pour les non *job ready*). Ce dispositif est très largement utilisé au Jobcenter de Copenhague et d'Høje-Taastrup ;
- ◆ des **emplois avec subventions salariales** (*Løntilskud*)⁶⁵ : ces offres d'emploi s'adressent aux chômeurs de plus de 6 mois. La commune paye une subvention à l'employeur pour l'embauche du demandeur d'emploi. Avec cette offre, l'employeur perçoit une subvention alors qu'avec les *Fleksjob*, l'employeur ne perçoit aucune aide financière du Jobcenter. L'employeur perçoit une subvention salariale de 83,89 DKK par heure travaillée (11,27 €) ;

⁶³ LBK n°701 du 22/05/2022, Section IV.

⁶⁴ LBK n°701 du 22/05/2022, Section IV, Chapitre 11 ; VEJ n°9641 du 17/06/2022.

⁶⁵ LBK n°701 du 22/05/2022, Section IV, Chapitre 12 ; VEJ n°10 118 du 28/12/2021.

Annexe IV

- ◆ des **efforts de prestation** (*Nytteindsats*)⁶⁶ : ce sont des travaux d'intérêt général d'une durée de 13 semaines maximum.
- ◆ **l'orientation et le perfectionnement** (*Vejledning og opkvalificering*)⁶⁷ : ce sont des cours qui ciblent un emploi et un secteur du marché du travail en particulier.

2.3.3.2. *Le SPE danois propose un grand nombre de formations qu'il préfère tournées vers l'emploi et la professionnalisation*

En particulier, les prestations « d'orientation et de perfectionnement » se déclinent en quatre principales offres de formation proposées aux demandeurs d'emploi :

- ◆ **les six semaines de formation axées sur l'emploi** (*Seks ugers jobrettet uddannelse*)⁶⁸ : ces offres de formation tournées vers l'emploi sont gérées par les *A-kasse*. Le *Jobcenter* propose le chômeur et l'*A-kasse* valide l'inscription du demandeur d'emploi. La formation doit être réalisée dans les six premiers mois de chômage. Les *A-kasse* et l'État (le ministère et la STAR) établissent une liste annuelle de formations par métiers. Le demandeur d'emploi peut uniquement faire un choix de cours dans la catégorie professionnelle demandée et validée par l'*A-kasse* ;
- ◆ **les cours du pôle régional de formation** (*Den regionale uddannelsespulje*)⁶⁹ : ce sont des formations dispensées par les RAR. Chacune des huit RAR a son propre pôle de formation régional avec sa propre liste de cours. Les offres de formations sont donc différentes d'une RAR à une autre. Pour bénéficier de cette offre, la formation proposée doit premièrement être dispensée par la RAR dans laquelle le *Jobcenter* du chômeur se situe ou par une RAR voisine (les RAR directement frontalières). Deuxièmement, le demandeur d'emploi doit être en possession d'une déclaration de l'employeur⁷⁰ ;
- ◆ **promotion de la formation** (*Uddannelsesløft*)⁷¹ : Cette formation incite les chômeurs à prendre une formation et un emploi dans une zone en pénurie de main d'œuvre moyennant une revalorisation à 110 % de leur indemnité journalière ;
- ◆ **l'apprentissage pour les adultes** (*Voksenlærling*)⁷² : ces formations sont coordonnées par le *Jobcenter* qui subventionne l'emploi des demandeurs d'emploi par des entreprises pour les former.

Ces quatre types de formations sont non-cumulatifs et peuvent être proposés, si le demandeur d'emploi ne parvient pas à retrouver de poste, les uns à la suite des autres.

Certaines offres de service proposées aux chômeurs en matière de formation, ne sont destinées qu'à certains types de demandeurs d'emplois et les durées des prestations de service sont variables selon les publics.

⁶⁶ LBK n°701 du 22/05/2022, Section IV, Chapitre 13.

⁶⁷ LBK n°701 du 22/05/2022, Section IV, Chapitre 14.

⁶⁸ BEK n°2 498 du 10/12/2021, LBK n°701 du 22/05/2022.

⁶⁹ BEK n°1 974 du 11/12/2020.

⁷⁰ Cette déclaration est un accord passé entre le chômeur et un employeur, qui s'engage à employer le demandeur d'emploi pendant au moins trois mois, s'il suit le cours demandé.

⁷¹ BEK n°1 122 du 03/07/2020.

⁷² VEJ n°9 018 du 15/01/2020 ; BEK n°2 498 du 10/12/2021.

Annexe IV

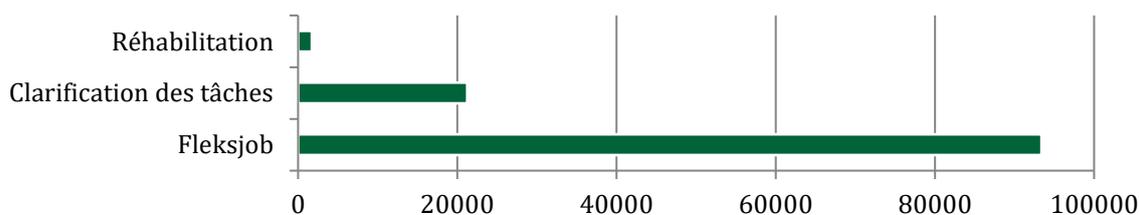
Tableau 21 : Récapitulatif des types de formations proposées aux demandeurs d'emploi

Catégorie de formation	Institution	Bénéficiaires par catégories	Conditions d'accès
Six semaines de formation axées pour l'emploi	<i>A-kasse, Jobcenter ; prestataires AMU</i>	Catégories 1 et 9 (si disponible)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adhérer à une <i>A-kasse</i>, bénéficiaire de l'assurance chômage ▪ Avoir un niveau de qualification inférieur aux études supérieures
Pôle régional de formation	RAR	Toutes les catégories	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autorisation par le <i>Jobcenter</i> ▪ Que la formation visée soit dans la RAR du <i>Jobcenter</i> ou un RAR voisin ▪ Déclaration de l'employeur
L'apprentissage pour les adultes	<i>Jobcenter ; Ministère de l'Éducation</i>	Toutes les catégories	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Être disponible et des conditions tenant à la personne : ▪ Avoir plus de 25 ans ▪ Être qualifié et au chômage depuis au moins 3 mois ▪ Ne pas être qualifié ou avoir une formation inadéquate
Coup de pouce à la formation	<i>Jobcenter</i>	Les bénéficiaires de l'allocation chômage (catégorie 1)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Avoir plus de 30 ans ▪ Être au chômage, adhérent d'une <i>A-kasse</i>, toucher des allocations chômage ▪ Suivre une formation professionnelle dans une zone en pénurie de main d'œuvre

Source : <https://star.dk/til-borgere/hjaelp-til-jobsoegning/positivlister-se-hvilke-kurser-og-uddannelser-du-kan-faa-adgang-til/> ; et sources croisées STAR, amukurs.dk.

Ces prestations de service ont pour objectif de permettre un rapide retour des chômeurs à l'emploi. Au cours de ses déplacements, la mission a pu observer que les conseillers au *Jobcenter* insistent sur une logique de « *job first* » et ont principalement recours aux offres de services en milieu professionnel (notamment les *Fleksjob* ou le processus d'emplois subventionnés)

Graphique 15 : Effectifs dans les programmes tournés vers l'emploi en octobre 2022



Source : *Jobindsats*.

2.3.4. Un accompagnement spécifique existe pour les populations jeunes ou faisant face à des freins périphériques et/ou particulièrement loin de l'emploi

Pour les demandeurs d'emploi faisant face à des freins périphériques ou éloignés de l'emploi ou pour les jeunes, la mission a pu constater une logique de guichet unique pour simplifier la prise en charge.

2.3.4.1. L'accompagnement réservé aux jeunes par les Jobcenters

La prise en charge des jeunes répond aux mêmes mécanismes que pour la prise en charge des publics moins jeunes. Le diagnostic initial sera réalisé uniquement par le *Jobcenter* si le jeune demandeur d'emploi n'est pas adhérent à une *A-kasse*.

Annexe IV

La prise en charge des jeunes est simplifiée par le guichet unique du *Jobcenter*, qui accompagne le jeune dans sa recherche d'emploi. Certains *Jobcenters* mettent en place des services d'accompagnement spécialement dédiés aux jeunes. Effectivement, la mission a pu constater que le *Jobcenter* de Copenhague était structuré autour d'un guichet unique puis d'une répartition des demandeurs d'emploi en six départements spécifiques (cf. encadré 10). L'une des six sections du *Jobcenter* est dédiée à l'accueil et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les modalités d'accompagnement des jeunes, du fait de l'autonomie des communes, dépendent donc des *Jobcenters*, qui peuvent mettre en place des accompagnements plus intensifs pour les jeunes que ceux prévus par la loi.

Les jeunes demandeurs d'emploi peuvent être éligibles aux aides sociales (comme les aides en espèces) et selon leurs niveaux de qualifications, ils peuvent bénéficier d'une aide à l'éducation (cf. 1.1.4.2) pour leur permettre d'accéder à des formations professionnelles.

Cependant, **les prestations de services proposées aux jeunes ne diffèrent pas de celles proposées aux moins jeunes**. En effet, le conseiller du *Jobcenter* dispose uniquement des mêmes outils d'accompagnement que pour les moins jeunes (cf. 2.3.3.1 et 2.3.3.2).

Les jeunes demandeurs d'emploi sont soumis aux mêmes obligations et devoirs que les demandeurs d'emploi moins jeunes. Ils sont dès lors soumis aux mêmes procédures de contrôle et susceptibles d'être sanctionnés (cf. 2.4).

2.3.4.2. Le traitement des freins périphériques par les *Jobcenters*

La mission a distingué trois freins périphériques particulièrement fréquents :

- ◆ les problèmes de mobilité, qui peuvent empêcher certaines personnes de se déplacer et donc de prendre un emploi ou d'être employés ;
- ◆ les problèmes de garde d'enfant, qui peuvent empêcher certaines personnes d'occuper un emploi pour s'occuper de leur enfant ;
- ◆ les problèmes d'addiction et de santé mentale, qui peuvent rendre certaines personnes momentanément inemployables.

La mission a pu observer deux traitements différents, par les *Jobcenters*, de ces freins périphériques :

- ◆ premièrement, la mission a pu constater au cours de son déplacement au Danemark, que les problèmes de mobilité et de garde d'enfant n'étaient pas traités par les *Jobcenters* (cf. encadré 27, concernant la mobilité). Poursuivant la logique de « *job first* », les conseillers des *Jobcenters* ne retiennent pas l'éloignement géographique d'un poste ou encore les problèmes de garde d'enfant comme des justifications de refus d'occuper un emploi.
- ◆ deuxièmement, pour les publics souffrants de pathologies mais qui peuvent tout de même occuper un emploi, des programmes d'accompagnement et d'insertion professionnelle sont prévus (cf. 2.3.1.1). Les demandeurs d'emploi souffrant de problèmes d'addiction et de santé font l'objet d'un accompagnement différencié par le *Jobcenter*. Les communes concentrent un certain nombre de compétences, en plus de celle de la politique de l'emploi, et notamment celle de la santé (qu'elle partage avec la région). Cette double compétence permet aux conseillers des *Jobcenters*, de mettre facilement le demandeur d'emploi en relation avec les services de santé de la commune. Les communes disposent aussi d'un certain nombre d'assistants sociaux qui peuvent intervenir. Ces assistants sociaux sont mobilisés pour les demandeurs d'emploi souffrant de pathologies ou de difficultés spéciales (cf. 2.3.1.1), mais peuvent aussi intervenir sur ces cas plus spécifiques.

2.4. Contrôle de la recherche d'emploi : le suivi par les *Jobcenters* repose sur les nombreux devoirs qui pèsent sur les demandeurs d'emploi et les sanctions auxquelles les conseillers peuvent recourir

2.4.1. Les demandeurs d'emploi s'engagent à rechercher activement un emploi inscrit dans leur plan personnel

En contrepartie des aides accordées aux chômeurs par le système de flexisécurité, les demandeurs d'emploi doivent satisfaire un certain nombre d'obligations (liées à leur plan d'activité) et mener une recherche active d'emploi.

Le plan personnel de retour à l'emploi structure la recherche d'emploi du chômeur. Une fois le diagnostic initial réalisé, le chômeur est affecté, par son *Jobcenter*, à un programme d'activation. Son plan personnel constitue la principale source de devoirs pour le demandeur d'emploi. Le chômeur est tenu de respecter ses engagements pris et inscrits dans son plan. La participation aux programmes d'activation et aux activités prévues par le plan personnel est obligatoire.

Dans la logique « priorité à l'emploi » observée par la mission, le *Jobcenter* incite les demandeurs d'emploi à prendre un emploi « à tout prix ». Le *Jobcenter* veille à ce que le chômeur cherche activement un emploi et ne refuse pas de participer à des entretiens. Le conseiller emploi du *Jobcenter* accorde peu de crédit aux contraintes personnelles. Il ressort des déplacements de la mission au Danemark, que le *Jobcenter* ne se reconnaît pas compétent pour évaluer les difficultés liées aux problèmes familiaux (notamment pour la garde d'enfants) et aux problèmes de mobilité (cf. encadré 27).

Encadré 27 : Le SPE danois a une vision extensive de la mobilité géographique potentielle des demandeurs d'emploi

Le temps de trajet quotidien total peut être de trois heures maximum en transports en commun. Le demandeur d'emploi doit être disponible et accepter les postes proposés dans un rayon d'une heure et demi en transport en commun. **Il n'existe pas de limites pour les demandeurs d'emploi à un niveau de qualification moyen ou élevé.**

Si un demandeur d'emploi refuse un poste exigeant une forte mobilité géographique mais comprise dans le périmètre défini, le *Jobcenter* peut le sanctionner. La sanction est toutefois modulable selon la situation personnelle et familiale du demandeur d'emploi⁷³.

Source : Déplacement de la mission au Danemark en novembre 2022 ; présentation de la STAR ; note de la STAR sur les règles de recherche et de documentation de la recherche d'emploi.

Tout au long de sa recherche d'emploi, le chômeur doit effectuer un reporting de ses actions de recherche d'emploi, sur son espace *Jobnet*. Il doit y indiquer : le nombre et l'intitulé des offres auxquelles il a postulé, ses contacts avec entreprises, ses rendez-vous et entretiens. Les *Jobcenters* sont libres de rajouter des critères et des preuves à fournir dans le reporting. Par exemple, au *Jobcenter* d'Høje-Taastrup, le demandeur d'emploi doit répondre à deux offres d'emploi par semaine, et mettre sur son espace *Jobnet* au moins au moins deux nouvelles lettres de motivations différentes par mois.

Ce reporting doit permettre au *Jobcenter* de constater l'avancée de la recherche d'emploi.

Le bénéfice des aides financières versées aux demandeurs d'emploi est soumis à la satisfaction des engagements du plan personnel et à une recherche d'emploi active.

⁷³ Par exemple, la STAR indique qu'un chômeur ayant des enfants à charge sera moins (ou pas du tout) sanctionné qu'un demandeur d'emploi célibataire.

2.4.2. Pour veiller à ce que les demandeurs d'emploi mènent une recherche active d'emploi, des sanctions sont prévues pour les demandeurs d'emploi qui ne rempliraient pas leurs devoirs

2.4.2.1. Le mécanisme des sanctions et les motifs des sanctions appliquées par le Jobcenter

Des sanctions sont prévues pour les demandeurs d'emploi qui ne respectent pas leurs obligations de recherche active d'un emploi. Les sanctions sont de deux natures, elles peuvent être périodiques ou ponctuelles :

- ◆ **les sanctions ponctuelles** s'appliquent lorsque le chômeur commet une seule faute. Le demandeur d'emploi verra son aide diminuer. Le taux de sanction est prévu par la loi⁷⁴ ;
- ◆ **les sanctions périodiques s'appliquent si le chômeur ne satisfait pas ses obligations pendant un certain temps.** Tant que le demandeur d'emploi ne satisfait pas ses engagements (à savoir ceux inscrits dans son plan d'activité ou ceux définis par la loi, comme par exemple le bilan d'activité) ou qu'il ne se manifeste pas au *Jobcenter*, les aides sont suspendues ou réduites des mêmes taux prévus pour les sanctions ponctuelles.

La durée des sanctions est variable :

- ◆ **pour les sanctions ponctuelles, la sanction est permanente** à partir de la décision de sanction et consiste en une diminution durable de l'allocation jusqu'à nouvel ordre du *Jobcenter* ;
- ◆ **pour les sanctions périodiques, la sanction est temporaire** et la loi dispose de sa durée exacte. La durée de la sanction est le temps qui s'écoule entre l'infraction du demandeur d'emploi et la régularisation de sa situation avec le *Jobcenter*.

Les sanctions sont prononcées par les *Jobcenters*. Les *Jobcenters* prononcent des sanctions s'ils estiment que le demandeur d'emploi ne recherche pas suffisamment activement un emploi (cf. encadré 28). Le recours aux sanctions est perçu dans les communes comme un outil efficace : 90 % des communes danoises considèrent que les sanctions ont un effet favorable pour la disponibilité des demandeurs d'emploi et 71 % que les sanctions favorisent le retour à l'emploi⁷⁵ car elles permettent de remobiliser le demandeur d'emploi.

Un rapport de Deloitte, paru en 2016 sur l'évaluation de l'utilisation des sanctions par les *Jobcenters*, estimait qu'il fallait environ 5 jours entre l'infraction et le moment où le *Jobcenter* prend contact avec le demandeur d'emploi pour enquêter sur le manquement détecté. Le même rapport estimait que le délai moyen entre la décision de sanction et la mise en œuvre de la sanction financière était de 21 jours.

Un accord entre le ministère de l'emploi, la STAR et les partenaires sociaux de novembre 2022 acte la volonté d'intensifier les sanctions pour les demandeurs d'emploi « *job ready* » en donnant plus d'autonomie aux conseillers dans les *Jobcenters* pour prendre des sanctions accélérées. Et pour améliorer l'efficacité du système de sanctions et de permettre une meilleure gestion de l'intensification du flux de sanctions, l'accord de novembre 2022 prévoit de mettre en place un nouvel outil informatique commun pour la gestion des sanctions, en collaboration avec le ministère de l'emploi et l'association des communes (KL). Ce nouvel outil aurait recours à des algorithmes pour automatiser le traitement d'une partie des sanctions et pour automatiquement enclencher les sanctions financières.

⁷⁴ VEJ n°10 234 du 9 novembre 2022.

⁷⁵ Rapport de Deloitte d'évaluation de l'impact des sanctions prises par les *Job Centres* à l'encontre des demandeurs d'emploi.

Encadré 28 : Motifs des sanctions appliquées au Jobcenter de Copenhague

Le Jobcenter de Copenhague retient trois motifs de sanctions :

- si le demandeur d'emploi ne recherche pas assez activement un emploi ;
- si le demandeur d'emploi est absent ou pas suffisamment présent aux programmes d'activation obligatoires ;
- si le demandeur d'emploi ne retrouve pas d'emploi malgré ses qualifications ou refuse un emploi conforme à son plan personnel d'activité.

Source : Visite de la mission au Jobcenter de Copenhague en novembre 2022.

Pour les demandeurs d'emploi bénéficiant de la couverture de l'A-kasse pour l'assurance chômage, le Jobcenter informe l'A-kasse de la situation du demandeur d'emploi et la caisse de chômage propose une sanction prévue en fonction du comportement du chômeur (cf. tableau 22).

Tableau 22 : Sanctions prévues pour les chômeurs adhérents à une A-kasse et bénéficiaires de l'assurance chômage

Motif de la sanction	Sanction
Infraction au règlement de l'A-kasse	Suspension des aides de 37 heures maximum
Deuxième infraction au règlement de l'A-kasse et fraude	Suspension des aides pouvant aller de 3 jours à 40 jours
Dès le troisième avertissement	Suspension définitive des aides

Source : LBK n°234 du 10/02/2022, Chapitre 13.

2.4.2.2. Les montants des sanctions infligées aux demandeurs d'emploi par le Jobcenter

Les montants des sanctions sont forfaitaires. Ils sont déterminés par le même règlement qui définit les montants des allocations chômage et des minimas sociaux pour l'année à venir⁷⁶. Ce règlement est en cours de simplification. Il y aura, à partir de 2023, quatre montants de sanctions selon l'allocation mensuelle prévue (cf. tableau 23).

Ces taux sont des pénalités appliquées par jour durant la période de sanction.

Tableau 23 : Pénalités prévues par tranche de prestations mensuelles

Montant de l'allocation mensuelle (en €)	Pénalité par jour de sanction (en €)
358 à 568	26,89
831 à 1 163	53,77
1 348 à 1 662	80,66
1 872 à 2 016	107,54

Source : VEJ n°9768 du 29 juin 2022 ; STAR ; Rapport sur l'accord politique du 16/11/2022 du ministère de l'emploi.

Note : Le taux de change retenu est de 1 DKK pour 0,13 € ; ce tableau concerne les montants versés au titre de l'assurance chômage, des minimas sociaux et des aides sociales versées par le Jobcenter aux demandeurs d'emploi.

2.4.3. Les Jobcenters sont investis de pouvoirs de sanctions auxquels ils n'hésitent pas à recourir

Les Jobcenters sont à l'initiative des sanctions. Les conseillers dans les Jobcenters sont chargés du contrôle des demandeurs d'emploi, en veillant à ce qu'ils satisfassent leurs obligations (cf. 2.4.1 et 2.4.2.1). Si les conseillers repèrent des manquements, ils peuvent administrer un avertissement du demandeur d'emploi et/ou proposer une sanction.

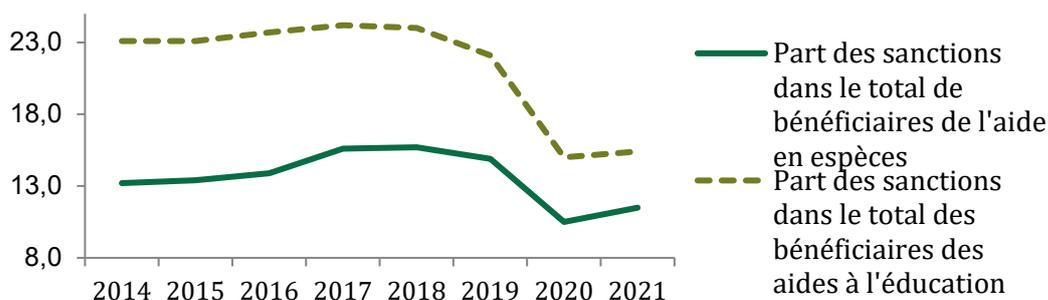
⁷⁶ Règlement VEJ n°9768 du 29 juin 2022.

Les sanctions sont prononcées par deux acteurs différents, les *Jobcenters* et les *A-kasse* :

- ◆ les *A-kasse* prononcent les sanctions pour tous les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage. Les sanctions que les *A-kasse* prennent auront pour impact direct de suspendre ou mettre un terme au bénéfice de l'assurance chômage. Les entretiens conjoints que mènent les *Jobcenters* avec les *A-kasse* permettent à ces dernières de faire un suivi du bénéficiaire et de réévaluer le droit à l'assurance chômage ;
- ◆ les *Jobcenters* prennent des sanctions dans tous les autres cas et sont compétents pour suspendre ou mettre un terme à toutes les autres aides financières (par exemple les aides en espèces, les aides à l'éducation, les prestations SHO) dont peuvent bénéficier les demandeurs d'emploi.

Pour l'aide en espèces et l'aide à l'éducation (cf. graphique 16), les taux de sanctions s'élèvent à au moins 10 %. Le taux de recours aux sanctions s'élève à un haut niveau depuis 2008 avec un taux de sanction de près de 25 % seulement pour les bénéficiaires du minima social en 2010 et un taux qui se maintient à un fort niveau pour les plus jeunes, bénéficiaires de l'aide à l'éducation. **Dans un exercice de comparaisons, la mission a construit un taux de sanction simplifié, qui s'élève à 46,3 % au Danemark** (cf. encadré 29).

Graphique 16 : Part des sanctions au sein des chômeurs bénéficiaires des aides en espèces et des aides à l'éducation, depuis 2014 au Danemark



Source : Jobindsats.

Note : L'aide en espèces est le minima social accordé aux personnes de plus de 30 ans et aux moins de 30 ans avec une qualification professionnelle et l'aide à l'éducation est accordée aux personnes de moins de 30 ans sans qualification professionnelle (cf. 1.1.4.2). Le graphique rapporte le nombre total de sanctions prononcées pour chaque aide financière au nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale en question.

Encadré 29 : Le taux de sanction simplifié au Danemark est de 46,3 %

Dans l'annexe d'analyse transversale des SPE étudiés (cf. annexe I), la mission a établi un taux de sanction simplifié selon la même méthode de calcul pour tous les pays étudiés. Cet indice de comparaison internationale des sanctions rapporte le nombre total de sanctions sans avertissements à la moyenne mensuelle des demandeurs d'emploi pouvant faire l'objet d'une sanction (pour neutraliser les variations saisonnières).

Les *Jobcenters* sont à l'initiative des sanctions pour les allocataires de l'assurance chômage et les bénéficiaires des minima sociaux (les aides en espèces qui se décomposent en trois aides : aide en espèce ; aide à l'éducation et prestation SHO). La mission n'a pris en compte que les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage et/ou des minima sociaux.

Tableau 24 : Nombre de bénéficiaires et de sanctions prises pour chaque population en 2021

Aide	Moyenne mensuelle du nombre de bénéficiaires	Nombre de sanctions sur l'année	Part des chômeurs sanctionnés
Assurance chômage (1)	113 892	39 444	12,1 %
Aide en espèces (2)	59 841	27 141	11,5 %
Aide à l'éducation (3)	32 605	25 919	15,4 %
Prestation SHO (4)	10 526	7 844	16,6 %
Total (1)+(2)+(3)+(4)	216 864	100 348	N.D.

Source : Jobindsats.

Note de lecture : la part des chômeurs sanctionnés est un indicateur directement fourni par Jobindsats qui tient compte du nombre moyen de sanctions par demandeurs d'emploi.

En appliquant la méthode de calcul précédemment retenue, on a que **le taux de sanction simplifié est de 46,3 % en 2021 au Danemark** (100 348 /216 864).

Source : Mission (cf. annexe I) ; Jobindsats.

Encadré 30 : Les travaux d'intérêt général au Jobcenter de Copenhague

Sur la période d'avril à juin 2022, 8,9 % des demandeurs d'emploi du Jobcenter de Copenhague ont été sanctionné, soit une moyenne inférieure à la moyenne nationale (supérieure à 11 %).

Le Jobcenter a toutefois mis en place un programme particulièrement incitatif pour les nouveaux demandeurs d'emploi dont les efforts sont jugés insuffisants. Les demandeurs d'emploi inscrits depuis trois mois et dont les efforts sont jugés insuffisants doivent participer à des travaux d'intérêt général. En l'occurrence, le demandeur d'emploi doit participer pendant deux semaines à des actions d'éradication des espèces nuisibles, au sein d'équipes professionnelles.

D'après les interlocuteurs de la mission, cette action est efficace pour pousser les demandeurs d'emploi à activer leurs recherches et à revoir leurs exigences.

Source : Déplacement de la mission au Jobcenter de Copenhague en novembre 2022 ; Jobindsats.

2.5. Services aux entreprises⁷⁷ : les Jobcenters sont responsables des services aux entreprises et les intègrent dans les programmes de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi

Les municipalités sont responsables du service aux entreprises. Les municipalités sont libres de mettre en place une coordination entre elles pour mener des actions communes sur le plan des services aux entreprises. Toutes les municipalités ne mettent pas en œuvre des politiques communes.

Les communes mettent en place leurs services aux entreprises avec le bassin économique local. Par exemple, le Jobcenter de Copenhague travaille avec environ 20 000 entreprises situées dans la commune de Copenhague ou dans l'aire urbaine proche.

La loi d'attribution des compétences ne prévoit pas de liste exhaustive des missions et des offres à proposer aux entreprises par les Jobcenters. La STAR propose des outils aux municipalités pour les aider à mettre en place les services aux entreprises et les renseigne sur les bonnes pratiques en la matière. Le tableau ci-dessous présente les orientations suggérées par la STAR aux communes.

Tableau 25 : Modèle de la STAR à destination des Jobcenters pour la mise en place du service aux entreprises

Sens de la démarche	Objectifs	Offres et éléments de service visés
De l'entreprise vers le Jobcenter	Répondre aux demandes et aux besoins des entreprises, faire un suivi RH après prise de poste	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Récupérer les offres d'emploi, aider les entreprises à définir leurs besoins ▪ Faire des présélections de CV ▪ Suivre des résultats du recrutement
Du Jobcenter vers l'entreprise	Connaître le tissu économique, anticiper les besoins et comprendre les pénuries	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Surveiller le marché du travail ▪ Identifier les entreprises en pénurie de main d'œuvre et anticiper les besoins saisonniers ▪ Contacter les entreprises

Source : Guide de service aux entreprises de la STAR.

⁷⁷ LBK n°701 du 22 mai 2022, Section II, Chapitre 4.

L'organisation patronale DA coordonne les efforts des entreprises sur le terrain⁷⁸. DA est membre du Conseil de l'emploi au niveau national, et est représentée au sein de tous les conseils du marché de l'emploi (les RAR). La DA organise une réunion annuelle de ses représentants dans les huit conseils des RAR pour construire des plans de lutte contre les pénuries de main d'œuvre dans les régions. La DA coordonne aussi les efforts des entreprises, c'est le principal interlocuteur des entreprises en matière de dialogue social.

Encadré 31 : Le *business office* de la commune de Copenhague

La commune de Copenhague, responsable du *Jobcenter*, a créé en 2014 un service spécialisé pour ses relations avec les entreprises. Ce service compte 120 personnes, dont les deux tiers sont affectés aux enjeux de recrutement. Les agents sont divisés en cinq secteurs : services et commerce, transport et logistique, administration et secteur public, construction, industrie.

Ces équipes peuvent aider les entreprises dans la définition de leurs besoins, la publication de leurs offres, la sélection de candidats ou l'accès à dispositifs d'emplois subventionnés.

Source : Déplacement de la mission au Jobcenter de Copenhague en novembre 2022.

Encadré 32 : ISS, un exemple de recours au SPE par une grande entreprise danoise

Lors de son déplacement au Danemark, la mission s'est rendue au siège social de l'entreprise ISS, principal acteur des prestations de services (sécurité, nettoyage, maintenance) et qui emploie environ 6 500 personnes au Danemark, et 400 000 dans le monde. L'entreprise connaît un fort *turn over* de sa masse salariale et emploie des personnes à faible niveau de qualification et des personnes sans expériences. Il ressort de cet échange que :

- **l'entreprise ISS a régulièrement recours aux prestations des *Jobcenters*** pour répondre à ses besoins de main d'œuvre. Les *Jobcenters* sont ainsi la principale source d'employés recrutés ;
- **la qualité du profilage des demandeurs d'emplois orientés par le *Jobcenter* vers ISS est variable.** Parfois, les profils présentés doivent suivre des formations ou bénéficier d'aides supplémentaires. ISS doit alors recourir à des prestataires privés pour compléter la formation des demandeurs d'emploi.

Source : Déplacement de la mission au siège social d'ISS à Copenhague en novembre 2022.

⁷⁸ Visite de la mission au Danemark en novembre 2022 ; échanges avec l'organisation patronale à Copenhague.

ANNEXE V

Catalogne

INTRODUCTION

Dans le cadre de sa mission de parangonnage des services publics de l'emploi (SPE) européens, la mission a choisi d'étudier dans un deuxième temps le SPE catalan, en Espagne, en ce qu'il :

- ◆ opère dans un territoire frontalier à la France, connaissant un taux de chômage plus élevé (9,3 %) ;
- ◆ évolue dans une structure étatique régionaliste conférant aux communautés autonomes (équivalent des régions) de larges prérogatives, l'opérateur régional du SPE étant conçu comme s'insérant dans le développement économique de la Catalogne.

La mission a centré ses analyses sur le SPE catalan au travers des cinq thèmes centraux de la comparaison (coordination des acteurs du SPE, diagnostic de la situation initiale des demandeurs d'emploi, accompagnement, contrôle de la recherche d'emploi, services aux entreprises), en mettant à profit des visites de terrain et l'étude de documents publics ou transmis par les acteurs du SPE.

Les visites de terrain, en novembre 2022 ont duré deux jours complets, entre Barcelone (siège du *Servei d'Ocupació de Catalunya* (SOC), principal opérateur, et les villes de Vic et Manlleu pour des visites de terrain. La mission a pu ainsi s'entretenir avec des équipes :

- ◆ de l'opérateur principal du SPE, le SOC, qu'il s'agisse des équipes dirigeantes, de directeurs thématiques (offre, services aux entreprises, évaluation), de directeurs d'une agence et de certains des conseillers ;
- ◆ de responsables de services municipaux pour l'emploi, à Barcelone et à Manlleu, ainsi que d'une structure d'insertion par l'emploi liée dans cette dernière ville.

Au total, 25 personnes ont été rencontrées dans le cadre d'entretiens et présentations, en plus des visites et observation de conseillers d'agences.

La mission a ensuite centré ses analyses qualitatives et quantitatives sur :

- ◆ l'analyse de documents internes du SOC transmis à la mission ;
- ◆ l'analyse de documents publics du SOC, ayant trait en particulier à son offre ;
- ◆ l'étude de textes juridiques (lois, décrets royaux) ;
- ◆ la revue de la littérature économique en langue espagnole, catalane, anglaise et française pertinente sur le marché du travail catalan et espagnol, et sur l'impact des mesures d'activation.

La présente annexe est structurée en deux parties. La première vise à présenter la singularité de la situation économique et du marché du travail catalan, en comparaison notamment du reste de l'Espagne, et à dresser un panorama des acteurs du SPE. La seconde vise à détailler les enseignements des travaux de la mission sur les cinq thèmes de travail précités, mettant en lumière à la fois les points forts et les points faibles du SPE Catalan.

La Catalogne espagnole a un taux de chômage de 9,3 % au troisième trimestre 2022. L'assurance chômage est versée par une caisse nationale d'assurance chômage, le service de de l'emploi public étatique (SEPE), pendant une durée allant de 120 à 720 jours, avec un taux de remplacement de 50 à 70 % du salaire de référence. L'allocation est plafonnée à 1 098 € pour une personne vivant seule. Si les allocations non contributives admettent ensuite des règles complexes quant à la durée de couverture selon les situations, aucun demandeur d'emploi ne peut être assuré de recevoir un revenu de subsistance durant une durée illimitée.

Annexe V

Le SPE espagnol est un **autre exemple de SPE décentralisé au niveau régional** (communautés), qui a un certain nombre de points communs avec le SPE flamand. En Catalogne, le SPE est géré par une agence placée sous l'autorité du gouvernement régional, le SOC. Celui-ci associe également quelques communes à la mise en œuvre de certaines missions du SPE, notamment la commune de Barcelone.

Il y a **69 agences locales du SOC** situées dans les quatre provinces de Catalogne, partagent leurs locaux avec le service étatique chargé de l'indemnisation (SEPE, cf. *supra*). Une interconnexion des systèmes d'information est assurée depuis le milieu des années 2000.

Dans les agences, le diagnostic attaché aux demandeurs d'emplois mêle l'utilisation d'un algorithme et la conduite d'un entretien par un conseiller, ce qui permet de classer les profils dans des parcours d'accompagnement différenciés. La grande taille des portefeuilles pour les conseillers ne permet toutefois pas un suivi régulier de l'ensemble des demandeurs par la suite.

Le SOC emploie 1 800 ETP auxquels il faut ajouter près de 1 000 ETP employés par le service étatique de l'emploi (SEPE) et les quelques municipalités ayant organisé leur propre offre aux demandeurs d'emploi (Barcelone en premier lieu). Le SOC conduit de nombreux programmes en lien avec des prestataires extérieurs, destinés à placer des demandeurs d'emplois en particulier vulnérables, dans des formations qualifiantes. Les jeunes, les plus de 45 ans, les allophones et les victimes de violences sexuelles et sexistes sont les premiers concernés par ces mesures.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET ORGANISATION DU SPE : LA CATALOGNE EST UNE RÉGION PLUS RICHE ET DYNAMIQUE QUE LE RESTE DE L'ESPAGNE MAIS QUI CONNAÎT UN FORT CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE, SON SPE, REPOSANT SUR LE SOC, EST RÉGIONALISÉ.....	1
1.1. Contexte socio-économique : la Catalogne est une région riche et dynamique avec un taux de chômage inférieur au reste de l'Espagne, dans un marché du travail peu tendu	1
1.1.1. <i>La démographie de la Catalogne est portée par l'immigration, la natalité étant faible.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La Catalogne est une région dynamique de l'Espagne.....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Le taux de chômage en Catalogne est inférieur à celui du reste de l'Espagne, mais le chômage de longue durée demeure important.....</i>	<i>2</i>
1.1.4. <i>Les demandeurs d'emploi sont éligibles au régime d'assurance chômage ou à un revenu d'assistance</i>	<i>3</i>
1.2. Organisation du service public de l'emploi (SPE) : le SPE a été régionalisé, et l'opérateur principal est aujourd'hui le <i>Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC)</i> qui dépend de la Généralité de Catalogne	6
1.2.1. <i>En Espagne, le mouvement de régionalisation des politiques actives du chômage a abouti à la création en Catalogne du SOC en 2003</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Le SEPE est chargé de la collecte des cotisations sociales et du paiement des cotisations.....</i>	<i>11</i>
1.2.3. <i>Les municipalités peuvent également être l'interlocuteur de proximité des demandeurs d'emploi, sur délégation du SOC ou en sus à Barcelone.....</i>	<i>11</i>
2. ANALYSE DES CINQ THÈMES PRIORITAIRES DE LA MISSION	12
2.1. Coordination opérationnelle des différents acteurs du SPE : le SOC est le guichet quasi unique des politiques actives de l'emploi en Catalogne et a achevé un rapprochement physique et informatique avec le SEPE.....	12
2.1.1. <i>En dépit d'une segmentation juridique, les agences du SOC et du SEPE sont situées dans les mêmes bâtiments</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>L'interopérabilité des systèmes d'information du SOC et du SEPE facilite la collaboration des services et l'efficacité des traitements administratifs....</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>Il existe une concertation continue entre le SOC, les municipalités et les syndicats au sujet de la stratégie comme de sa déclinaison territoriale....</i>	<i>13</i>
2.2. Diagnostic des demandeurs d'emploi : le SOC a recours à un questionnaire algorithmique pour déterminer le profil des demandeurs d'emploi.....	14
2.3. Accompagnement des demandeurs d'emplois : le SOC offre un accompagnement humain à l'ensemble des demandeurs, avec une offre de services de formation dynamique, au détriment du placement.....	15
2.3.1. <i>L'activité de placement du SOC est réduite, près de deux tiers des nouveaux emplois catalans en 2021 ne passant pas par son entremise</i>	<i>15</i>
2.3.2. <i>La redirection des demandeurs d'emplois vers les programmes de formation continue ou professionnelle est développée, à travers de multiples programmes</i>	<i>16</i>

2.3.3.	<i>Des programmes spécifiques existent pour les populations vulnérables : jeunes, plus de 45 ans, publics sujets aux discriminations.....</i>	16
2.3.4.	<i>La question des freins périphériques est peu traitée</i>	17
2.4.	Contrôle de la recherche d'emploi : la recherche effective d'emploi est peu contrôlée, mais l'obligation de réinscription administrative périodique conduit <i>de facto</i> à suspendre chaque année l'indemnisation d'environ 10 % des demandeurs d'emploi catalans indemnisés	18
2.4.1.	<i>Le droit national fixe les obligations des demandeurs d'emploi.....</i>	18
2.4.2.	<i>Depuis 2003, le service régional de l'emploi est chargé du contrôle des obligations et de la formulation des sanctions.....</i>	19
2.4.3.	<i>Le processus de sanctions dure au minimum 35 jours.....</i>	19
2.4.4.	<i>En période normale, un demandeur d'emploi indemnisé sur 300 est sanctionné pour sa non-participation à des programmes d'activation, mais près d'1 sur 10 connaît une sanction financière pour non-renouvellement de demande</i>	20
2.5.	Services aux entreprises : la coexistence de services numériques et d'équipes mixtes entreprises-DE dans les agences.....	20

1. Contexte socio-économique et organisation du SPE : la Catalogne est une région plus riche et dynamique que le reste de l'Espagne mais qui connaît un fort chômage de longue durée, son SPE, reposant sur le SOC, est régionalisé

1.1. Contexte socio-économique : la Catalogne est une région riche et dynamique avec un taux de chômage inférieur au reste de l'Espagne, dans un marché du travail peu tendu

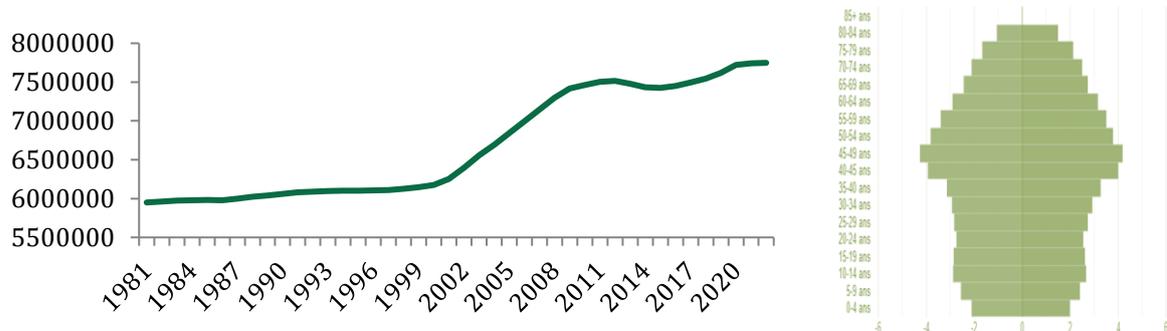
1.1.1. La démographie de la Catalogne est portée par l'immigration, la natalité étant faible

La population de la Catalogne s'élève à 7,7 millions d'habitants en 2022, concentrée sur un territoire de 31 950 km². La densité de la population est de 240 habitants par km² (105,9 habitants par km² en France et 93 habitants par km² en Espagne). La population de la Catalogne représente 18 % de la population espagnole en 2022.

Connaissant un faible taux de natalité (7,5% contre 10,9% en France), la croissance de la population catalane s'explique par l'immigration depuis le début des années 2000 (cf. graphique 1). Le solde migratoire de la Catalogne était ainsi de 10,4 pour 1 000 habitants en 2018 (7,1 pour 1 000 habitants en Espagne). La population totale catalane était composée de 16,2 % d'étrangers en 2021¹.

La population de la Catalogne a crû de près de 30% entre 1981 et 2021.

Graphique 1 : Croissance de la population catalane depuis 1981 et pyramide des âges en 2022



Source : [Countryeconomy.com](https://countryeconomy.com) ; [Idescat](https://idescat.cat).

1.1.2. La Catalogne est une région dynamique de l'Espagne

En 2021, la Catalogne représentait 20 % du produit intérieur brut (PIB de l'Espagne), ce qui en fait la région la plus riche d'Espagne. En 2021, le PIB par habitant de la Catalogne est de 31 509 €, soit 24 % de plus qu'en Espagne (25 419 €) et 7,6 % de moins qu'en France (34 100 €).

L'évolution de la structure de l'emploi en Catalogne est similaire à celle connue par les autres Etats européens :

- ♦ une croissance moins rapide de l'emploi agricole avec une diminution de la part relative de l'agriculture dans la production de richesse totale de la Catalogne depuis 2000 ;

¹ Instituto Nacional de Estadística (INE)

Annexe V

- ♦ une région qui s'est fortement tournée vers le secteur tertiaire, qui représente 67,7 % de la richesse produite en 2021 (cf. tableau 1) et qui cumule 75 % de l'emploi (cf. tableau 2).

À partir des années 2000, la Catalogne connaît une forte tertiarisation de son économie, avec une croissance de la richesse produite par le secteur des services en forte hausse (+ 228,5 % en 2021 par rapport à 2020, cf. tableau 1). La Catalogne bénéficie d'une forte contribution du tourisme, qui représente environ 12 % de son PIB, ainsi que de son industrie (21,5 % du PIB, grâce notamment à l'automobile²). Ce dynamisme économique a été fortement atteint par la crise sanitaire du Covid-19, mais l'économie catalane est bien répartie dès l'année 2021.

Tableau 1 : Décomposition du PIB de la Catalogne (en milliards d'euros)

	Agriculture	Industrie	Construction	Services	Total
PIB en 2000	1,942	31,331	10,996	72,285	127,605
PIB en 2021	2,18	45,462	11,359	165,197	244,172
Evolution sur la période 2000-2021	+112,3 %	+145,1 %	+103,3 %	+228,5 %	+191,3 %
Part dans le PIB total (2021)	0,9 %	18,6 %	4,7 %	67,7 %	100 %

Source : Idescat.

Tableau 2 : Emplois totaux (en milliers) par secteur et part de la Catalogne dans l'emploi total au troisième trimestre de 2022

	Agriculture	Industrie	Construction	Services	Total
Catalogne (1)	51,6	603,8	218,9	2 685,5	3 559,9
Espagne (2)	729,0	2 809,8	1 328,8	15 678,2	20 545,7
(1)/(2)	7,1 %	21,5 %	16,5 %	17,1 %	17,3 %

Source : Idescat.

La région est exposée à la hausse des coûts de l'énergie. Le *BBVA Research* estime qu'environ 35 % du PIB catalan est fortement exposé aux variations des prix du pétrole (notamment la construction, l'industrie et le tourisme aéroporté) et que l'impact pour 2022 et 2023 pourrait être une baisse de la croissance du PIB catalan de - 1,3 %.

1.1.3. Le taux de chômage en Catalogne est inférieur à celui du reste de l'Espagne, mais le chômage de longue durée demeure important

En troisième trimestre de 2022, le taux de chômage des plus de 16 ans est de 9,31 %, contre 12,67 % en Espagne (cf. tableau 3)³. Le dynamisme économique de la région permet de maintenir le taux de chômage à un niveau inférieur au taux de chômage espagnol (cf. graphique 2) depuis au moins le début des années 2000.

² Portail statistique catalan GENCAT - <https://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/economia-catalana/trets/estructura-productiva/sector-industrial/>

³ Il s'agit de la définition du chômage retenue par l'Idescat : les personnes en âge de travailler (d'au moins 16 ans), sans travail, disponibles sur le marché du travail et à la recherche d'un emploi. C'est-à-dire que l'Idescat retient la même définition du chômage que le BIT.

Annexe V

Tableau 3 : Taux d'emploi et de chômage en Catalogne au troisième trimestre 2022

	Hommes	Femmes	Total Catalogne	Espagne	France
Taux d'emploi	61 %	51 %	56 %	51 %	73 %
Taux de chômage	8,5 %	10,1 %	9,3 %	12,7 %	7,3 %
Taux de chômage de longue durée	4,0 %	5,7 %	4,8 %	6,2 %	2,3 %

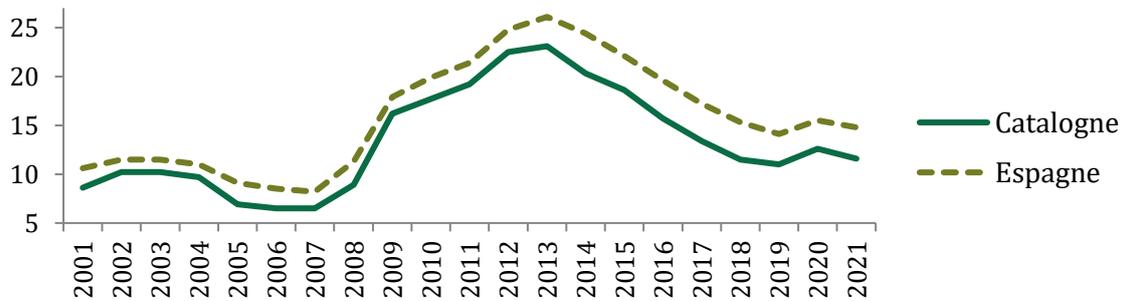
Source : Idescat.

Note : le taux de chômage de longue durée indique la part dans la population active des chômeurs en âge de travailler, au chômage depuis au moins 12 mois

Le chômage touche inégalement la population catalane :

- ◆ **le taux de chômage des moins de 25 ans est 3,3 fois plus élevé (25,7 % en 2022) que celui des 25-54 ans (cf. tableau 4) ;**
- ◆ le chômage touche plus fortement les femmes que les hommes (cf. tableau 3) ;
- ◆ le chômage de longue durée touche plus fortement les femmes que les hommes (cf. tableau 3).

Graphique 2 : Évolution du taux de chômage depuis 2001



Source : INE, Idescat.

Tableau 4 : Décomposition du chômage par tranche d'âge au troisième trimestre 2022

	Moins de 25 ans	25-54 ans	Plus de 54 ans	Total
Catalogne	25,70 %	7,85 %	6,42 %	9,31 %
Espagne	31,01 %	11,40 %	10,48 %	12,67 %

Source : Idescat.

1.1.4. Les demandeurs d'emploi sont éligibles au régime d'assurance chômage ou à un revenu d'assistance

1.1.4.1. Le régime d'assurance chômage permet une durée d'indemnisation de 120 à 720 jours

En Espagne, l'assurance chômage (*prestacion por desempleo*) est ouverte à toutes les personnes affiliées à la sécurité sociale espagnole. Cette allocation est gérée par l'organe national du service public de l'emploi espagnol, le SEPE. Pour bénéficier de l'assurance chômage, le demandeur d'emploi doit remplir certaines conditions :

- ◆ le demandeur d'emploi doit être affilié à la sécurité sociale et justifier d'une période d'affiliation d'au moins 360 jours au cours des six années qui précèdent le chômage, critère plus facile à remplir que dans la plupart des pays sous revue ;

Annexe V

- ◆ le chômeur doit être inscrit comme demandeur d'emploi auprès du SPE, être au chômage, être disponible et chercher activement un emploi ;
- ◆ le demandeur d'emploi ne doit pas exercer d'activité indépendante ou salariée parallèle, même à temps partiel.

La durée de bénéfice de l'assurance chômage dépend de la durée de cotisation à l'assurance chômage au cours des six années précédant le chômage (cf. tableau 5). La durée d'indemnisation est progressive selon la durée de cotisation à l'assurance chômage.

Tableau 5 : Durée d'indemnisation selon la durée de cotisation à l'assurance chômage

Durée de cotisation à l'assurance chômage	Durée d'indemnisation (en jours)
360 à 539 j	120
540 à 719 j	180
720 à 899 j	240
900 à 1079 j	300
1080 à 1259 j	360
1260 à 1439 j	420
1440 à 1619 j	480
1620 à 1799 j	540
1800 à 1979 j	600
1980 à 2159 j	660
> 2159 j	720

Source : Unédic, SEPE.

Le montant de l'assurance chômage est calculé par l'application d'un taux de remplacement au salaire brut perçu avant le chômage. Le salaire de référence correspond au salaire brut perçu par le demandeur d'emploi pendant les 180 jours qui précédaient son entrée au chômage. Le montant de l'assurance chômage est dégressif :

- ◆ pendant les 180 premiers jours d'indemnisation, le montant de l'assurance chômage équivaut à 70 % du salaire de référence ;
- ◆ dès le 181^{ème} jour d'indemnisation chômage, le montant de l'assurance chômage équivaut à 50 % du salaire de référence.

Toutefois, un minimum et un plafond du montant de l'assurance chômage sont appliqués qui sont sensiblement inférieurs à ceux existants dans les autres pays sous revue. (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Les montants de l'assurance chômage sont bornés par un montant minimum et maximum

Situation du demandeur d'emploi	Montant de l'allocation	
	Montant minimal	Montant maximal
Sans enfant	501,98 €	1 098,09 €
Avec 1 enfant	671,40 €	1 254,96 €
Avec 2 enfants	671,40 €	1 411,83 €

Source : Unédic.

Annexe V

Encadré 1 : Le financement de l'assurance chômage

L'assurance chômage est financée par des cotisations obligatoires prélevées tout au long de l'activité des salariés. Ces taux de cotisation sont variables selon le type et les parties au contrat de travail (cf. tableau 7).

Le système d'assurance chômage est géré à l'échelle nationale et non à celle des régions. L'État finance le système d'assurance chômage si celui-ci est déséquilibré (si les dépenses au titre de l'assurance chômage excèdent le total des cotisations prélevées).

Tableau 7 : Taux de cotisation pour l'assurance chômage selon le contrat de travail

Taux de cotisation assurance chômage	Part patronale	Part salariale	Total
CDI	5,50 %	1,55 %	7,05 %
CDD	6,70 %	1,60 %	8,30 %

Source : Unédic.

Source : Unédic.

En décembre 2019, 892 622 personnes bénéficiaient de l'assurance chômage en Espagne et 149 255 personnes bénéficiant de l'assurance chômage en Catalogne à la même date (soit 16,7 % des bénéficiaires totaux)⁴.

1.1.4.2. Le subsidio por desempleo s'adresse aux chômeurs en fin de droits

En Espagne, le *subsidio por desempleo* est attribué aux chômeurs qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage. Cette allocation est gérée par l'organe national du service public de l'emploi espagnol, le SEPE. Les droits sont donc ouverts :

- ◆ aux personnes de moins de 65 ans inscrites comme demandeurs d'emploi auprès du SPE, au chômage, disponibles et à la recherche active d'un emploi ;
- ◆ aux personnes ayant cotisé au moins trois mois ;
- ◆ si les revenus n'excèdent pas 75 % du salaire minimum interprofessionnel (SMI, fixé par décret à 1 000 € par an pour 2022) ;
- ◆ si le chômeur remplit les conditions de bénéfice de l'assurance chômage, tout en ayant épuisé les droits.

À la fin des droits à l'assurance chômage, le bénéfice du *subsidio* n'est pas automatique. Le demandeur d'emploi doit faire la demande au SEPE pour l'ouverture des droits.

Le *subsidio* est versé tant que le bénéficiaire est au chômage et pendant une période de 3 à 21 mois⁵ selon la cotisation antérieure, ou jusqu'à l'âge légal de la retraite pour les personnes âgées de plus de 52 ans⁶. Le montant mensuel de cette allocation est de 80 % de l'Indicateur Public des Revenus à Effets Multiples (IPREM). Cet indicateur est annuellement fixé par décret. Pour l'année 2022, l'IPREM est fixé à 579,02 € par mois et 6 948 € par an. C'est-à-dire que le montant mensuel du *subsidio* est fixé dans toute l'Espagne à 463 € pour l'année 2022.

⁴⁴ Rapport de statistiques du SEPE de décembre 2019.

⁵ Page informative du SEPE sur le *subsidio por desempleo*.

⁶ *Ibidem*.

1.1.4.3. *Le revenu actif d'insertion (RAI) est le principal minimum social en Espagne*

En Espagne, le revenu actif d'insertion (RAI) s'adresse à tous ceux n'ayant jamais perçu la *prestacion* ou le *subsidio* : ceux ayant cotisé moins de trois mois ou arrivant sur le territoire par exemple. Ainsi, les conditions sont donc :

- ◆ d'avoir moins de 65 ans, d'être inscrit comme demandeurs d'emploi auprès du SPE, au chômage, disponibles et à la recherche active d'un emploi ;
- ◆ ne pas disposer de revenus excédant 75 % du salaire minimum interprofessionnel (SMI, fixé par décret à 1 000 € par an pour 2022) ;
- ◆ signer un « engagement d'activité » avec le service public de l'emploi étatique (SEPE)⁷.

Le RAI est versé pour une période de 11 mois maximum⁸.

En décembre 2019, 757 958 personnes bénéficiaient du RAI en Espagne et 99 409 personnes bénéficiaient du RAI en Catalogne à la même date (soit 13 % des bénéficiaires totaux). Le mode de calcul est identique au « *subsidio* », de sorte que la distinction entre les deux prestations est comparable à celle, d'un point de vue de l'individu, existant en France entre l'allocation de solidarité spécifique (ASS)⁹ et le revenu de solidarité active (RSA).

1.2. *Organisation du service public de l'emploi (SPE) : le SPE a été régionalisé, et l'opérateur principal est aujourd'hui le Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC) qui dépend de la Généralité de Catalogne*

1.2.1. *En Espagne, le mouvement de régionalisation des politiques actives du chômage a abouti à la création en Catalogne du SOC en 2003*

1.2.1.1. *En Espagne, l'institut national pour l'emploi (INEM) était responsable des politiques actives et de l'indemnisation entre 1978 et 2003*

Le premier régime obligatoire d'assurance chômage date de 1961, alors que n'existaient au préalable que des assurances mutuelles par corporations¹⁰.

En 1978, l'article 5 du décret-loi royal (*Real Decreto-Ley*)¹¹ relatif à la gestion institutionnelle de la sécurité sociale créé l'institut national pour l'emploi (INEM), qui étend progressivement ses prérogatives. La création de l'INEM fait partie des « pactes de la Moncloa », les accords signés après la fin du franquisme entre le gouvernement de la législature constituante, les principaux partis politiques représentés aux *Cortes Generales* (Parlement) et le syndicat *Comisiones Obreras* (Commissions ouvrières). En 1980, 1984 et 1986, des lois

⁷ Page du site du SEPE sur l'engagement d'activité - <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/distributiva-prestaciones/compromiso-actividad.html>

⁸ Page du site du SEPE sur le RAI - <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/distributiva-prestaciones/he-dejado-de-cobrar-el-paro/no-tengo-prestacion>

⁹ Page du site de Pôle Emploi dédié à cette allocation - <https://www.pole-emploi.fr/candidat/mes-droits-aux-aides-et-allocti/aides-financieres-et-autres-allo/autres-alloctations/lallocation-de-solidarite-specif.html>

¹⁰ Note de l'UNEDIC sur l'indemnisation du chômage en Espagne, 2020 - <https://www.unedic.org/sites/default/files/2020-12/Etude%20-%20Indemnisation%20du%20chomage%20en%20Espagne.pdf>

¹¹ Bulletin officiel espagnol, décret du 16 novembre 1978- <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-28739>

Annexe V

précisent ses prérogatives¹². La loi de 1986 rattache à la caisse unique d'assurance chômage géré par l'INEM les régimes spéciaux. Enfin, le décret royal du 6 juin 1986 détaille les statuts de l'INEM, qui dispose en vertu de l'article 2 des compétences de placement, de médiation, de formation, d'indemnisation, de sanctions¹³.

Néanmoins, un transfert des compétences, d'abord discuté préalablement à la conclusion des « pactes autonomiques » de 1992, est initié en 1995¹⁴ et aboutit à la loi du 5 juin 2003¹⁵ parachevant le transfert aux communautés autonomes de la compétence des politiques actives de l'emploi¹⁶. Des agences des gouvernements des communautés autonomes se sont créées : en Catalogne, le SOC est créé par une loi votée par le Parlement catalan en 2002 et promulgué par le président de la *Generalitat*, « au nom du Roi ».

1.2.1.2. Le SOC est aujourd'hui compétent sur l'ensemble des politiques actives de l'emploi, à l'exception de l'orientation des lycéens et des étudiants

La loi régionale de 2002 et la loi nationale de 2003 dispose des différentes missions du SOC, qui sont¹⁷ :

- ◆ l'information professionnelle ;
- ◆ l'orientation professionnelle ;
- ◆ l'intermédiation et le placement ;
- ◆ la formation professionnelle ;
- ◆ l'entrepreneuriat des demandeurs d'emplois et l'aide aux entreprises ;
- ◆ l'*upskilling* des demandeurs d'emploi ainsi que des salariés.

¹² Note de l'UNEDIC sur l'indemnisation du chômage en Espagne, 2020 - <https://www.unedic.org/sites/default/files/2020-12/Etude%20-%20Indemnisation%20du%20chomage%20en%20Espagne.pdf>

¹³ Bulletin officiel espagnol, décret du 6 juin 1986 - <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-18897>

¹⁴ Note de l'UNEDIC sur l'indemnisation du chômage en Espagne, 2020 - <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-28739>

¹⁵ Bulletin officiel espagnol, loi du 5 juin 2002 - <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-14988>

¹⁶ Page du service étatique pour l'emploi (SEPE) sur les transferts de compétences - Servicio Público de Empleo Estatal SEPE. «*Servicio Público de Empleo Estatal. Transferencias de la gestión*». www.sepe.es.

¹⁷ Bulletin officiel espagnol, loi du 5 juin 2002 - <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-14988>
Bulletin officiel espagnol, décret du 6 juin 1986 - <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-18897>

1.2.1.3. *Le SOC est au service du gouvernement catalan tout en ayant un fonctionnement autonome*

Depuis 2002, le SOC est un organisme autonome de caractère administratif de la *Generalitat de Catalunya* : elle relève de l'article 42-1 de la loi d'organisation et du fonctionnement de l'administration général de l'Etat du 15 avril 1997 (LOFAGE) relatif aux entités de droit public ayant une autonomie de gestion, mais dépendant d'un ministère national ou d'une communauté autonome¹⁸. En l'espèce, le SOC dépend du département du travail de la *Generalitat de Catalunya*¹⁹. La loi du 9 juillet 2015 précise que le département n'exerce pas la direction stratégique du SOC mais en assure le contrôle et en garantit l'évaluation²⁰.

Le directeur du SOC est nommé sur décision du gouvernement régional²¹. Il choisit ensuite ses équipes de sous-directeurs thématiques (jeunesse, politiques actives, développement territorial par exemple²²).

Le conseil d'administration du SOC, de 16 membres, comprend des représentants d'employeurs et de salariés, ainsi que du gouvernement régional. L'article 6 de la loi régionale du 9 juillet 2015 régulant le service public de l'emploi en Catalogne enjoint le SOC à définir une stratégie pluriannuelle, qui doit être ensuite validée par le gouvernement régional et présentée au parlement régional (cf. encadré 2).

Encadré 2 : Plan stratégique 2022-2027 du SOC

Le plan stratégique du SOC 2022-2027 a été adopté fin 2021, à la suite d'un travail associant un « comité citoyen », des structures de l'économie sociale et solidaire et le conseil d'administration du SOC.

Il a listé six problèmes majeurs à résoudre pour les prochaines années qui sont :

- la polarisation du marché du travail ;
- le besoin de transformation écologique du modèle productif catalan ;
- le besoin de nouvelles qualifications pour la population active dans cette optique ;
- les attentes des actifs en termes de qualité du travail ;
- le risque d'exclusion du marché des populations vulnérables ;
- le besoin d'augmenter la population active ;
- A partir de ces défis, huit objectifs majeurs ont été définis ;
- renforcer l'accompagnement des personnes vulnérables ;
- renforcer l'accompagnement des employeurs ;
- renforcer les coopérations territoriales ;
- promouvoir l'entrepreneuriat ;
- promouvoir une culture de performance au sein du SOC ;
- améliorer la transparence ;
- améliorer l'évaluation des dispositifs ;
- améliorer la productivité de certains secteurs.

Source : Présentation à la mission, novembre 2022.

¹⁸ Bulletin officiel espagnol, décret du 15 avril 1997 - <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-7878>

¹⁹ Organigramme officiel du SOC, site du SOC - <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organigrama.jsp?codi=4925&jq=200001>

²⁰ Rapport annuel 2021 du SOC, p. 4 - https://serveiocupacio.gencat.cat/web/.content/01_SOC/01_QUI-som-i-que-fem/Informe_Anual_SOC_2021.pdf

²¹ Communiqué de presse de la *Generalitat*, septembre 2021 - <https://govern.cat/salaprensa/notes-premsa/414053/el-govern-nomena-juan-jose-torres-nou-director-del-servei-public-d-ocupacio-de-catalunya>

²² Organigramme officiel du SOC, site du SOC - <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organigrama.jsp?codi=4925&jq=200001>

1.2.1.4. Le SOC est présent sur l'ensemble des provinces et dispose d'une agence dans une commune sur douze

En plus des services centraux, le SOC est organisé en sept services territoriaux (Barcelone Nord et Sud, Catalogne centrale, Gérone, Lérida, Tarragone, Terres de l'Ebre), de manière à ce chaque subdivision ait un charge un nombre comparable de demandeurs d'emplois. La province de Barcelone est en effet la plus peuplée (5,6 millions d'habitants sur les 7,5 millions de la communauté autonome), ce qui explique qu'une organisation différente du découpage administratif étatique ait été choisie.

Le SOC dispose de 69 agences en Catalogne²³, située dans les quatre provinces (Gérone, Lérida, Barcelone, Tarragone), sur les 947 communes de Catalogne. Ainsi, une commune sur douze dispose d'une agence du SOC.

La densité du maillage territorial est proche de celui observé en France : ainsi, l'on compte une agence pour 5 828 demandeurs d'emplois, contre une pour 5 725 en France, ainsi qu'une agence en moyenne pour un territoire de 457 kilomètres carrés, contre une pour 600 kilomètres carrés en France²⁴ alors même que la densité de population en Catalogne est deux fois celle de la France et que la proportion de chômeurs y est plus forte.

La totalité des agences du SOC abrite en leur sein les points d'accueil locaux du SEPE, compétent sur la question des indemnisations (cf. 2.1). Les agences sont de petite taille puisqu'elles comptent en moyenne 14 ETP²⁵.

Le SOC dispose également de huit centres d'innovation et de formation professionnels thématiques internes (CIFO). Cinq se trouvent dans la province de Barcelone, les trois autres dans les trois autres provinces (Gérone, Lérida, Tarragone). 5 000 personnes, soit 1 % des inscrits, ont bénéficié de leurs enseignements en 2021.

1.2.1.5. Le SOC dispose de 1 800 ETP dont 57 % travaillent dans les agences

Le SOC compte 1 799 collaborateurs en 2021 pour environ 369 000 inscrits et 220 000 personnes indemnisées²⁶, soit un ETP pour 205 demandeurs d'emploi inscrits et 122 indemnisés, un chiffre faible au regard de comparables européens. En effet, la mission dénombre en comparaison un ETP pour 14 inscrits indemnisés dans le système allemand (s'agissant du public bénéficiant des allocations chômage contributives) et un ETP pour 53 inscrits à Pôle emploi²⁷.

Sur ces 1 799 collaborateurs, 57 % (1 026) travaillent dans les agences du SOC, le reste travaillant dans des centres de formation, au siège ou en directions territoriales (cf. tableau 8).

²³ Croisement d'information obtenues sur le site spécialisé « prestación por el desempleo » et le site officiel du SEPE - <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/que-es-el-sepe/Red-de-oficinas/ResultadosBusqueda> et <https://www.prestacionpordeempleo.es/cita-anterior-soc/>

²⁴ Calculs réalisés à partir du nombre d'inscrits indemnisés au SOC, soit 408 000 selon les chiffres du SEPE de novembre 2022.

²⁵ Chiffre de 1 026 ETP travaillant en agence figurant dans le rapport annuel 2021, divisé par le nombre de 69 agences.

²⁶ Chiffres du SEPE, novembre 2022, dont 221 000 à l'assurance chômage contributive.

²⁷ Chiffres issus du rapport de l'inspection générale des finances (IGF) d'évaluation de la convention tripartite entre l'Etat, Pôle Emploi et l'union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC).

Tableau 8 : Répartition des équivalents temps plein du SOC en 2021, par statut et fonction

Nombre d'équivalents temps pleins	Année 2021
Total	1 799
dont fonctionnaires étatiques	585
dont statut Generalitat	1 106
dont statut de droit privé	543
dont travaillant en agences	1 026
dont travaillant en centres de formation, au siège et en direction territoriale	773

Source : Rapport annuel SOC.

Le SOC estime que 2 500 « collaborateurs » employés par des entités tierces concourent à sa mission en 2021, dans les activités de *coaching* ou de formation²⁸, ce qui montre que l'externalisation est importante par rapport aux autres pays sous revue.

1.2.1.6. Les dépenses dites d'activation du SOC ne représente que 9 % des prestations versées, contre 30 % en Allemagne

Le SOC dispose d'un budget en 2022 de 470,7 M€ soit environ 0.2% du PIB de la Catalogne, dont seulement 19,2 % correspondent comptablement à des dépenses de personnel (cf. tableau 9). Ce budget n'inclut pas les indemnités de chômeurs, qui sont du ressort du service d'emploi public étatique (SEPE). Les transferts courants représentent eux 68,2 % du total des dépenses en 2021. Ils correspondent par approximation à l'ensemble des dépenses dites « actives ».

Le guide comptable de l'école d'administration publique de Catalogne définit en effet les « transferts courants » comme « les transferts, les subventions et les aides que le bénéficiaire utilisera pour financer ses opérations courantes »²⁹. Ce sous-total inclut donc la part de subventions accordées directement aux demandeurs d'emplois, ou aux centres de formation internes au SOC (environ 8 M€ en 2021, soit moins 2 % des dépenses³⁰).

Tableau 9 : Dépenses du SOC par nature (en millions d'euros) en 2021

Nature de dépenses	Total	Part
Personnel	90,3	19,2 %
Dépenses courantes	58,3	12,4 %
Frais financiers	0,0	0,0 %
Subventions	320,9	68,2 %
Investissements (immobilier, informatique)	1,2	0,2 %
Total	470,7	100%

Source : Rapport annuel 2021.

Les ressources du SOC proviennent des fonds propres de la *Generalitat* (30 % au total, majoritairement pour des dépenses d'activation de type subventionnel), de l'Etat espagnol (49 %) et du fonds social européen (21 %). L'utilisation des fonds est fléchée par le financeur³¹.

²⁸ Rapport annuel 2021, *op.cit.*

²⁹ Informations comptables applicables à la *Generalitat* et ses entités, figurant sur le site de l'école d'administration publique de Catalogne - <https://formaciooberta.eapc.gencat.cat/contingutsdelscursons/gp/060.html>

³⁰ *Ibidem*, p. 17 et 18, addition des sommes consacrées aux programmes CIFO et CFPA.

³¹ Présentation à la mission, novembre 2022.

1.2.2. Le SEPE est chargé de la collecte des cotisations sociales et du paiement des cotisations

La loi du 16 décembre 2003 redéfinit le système national de l'emploi en créant le *servicio publico de empleo estatal* (SEPE, service public de l'emploi de l'Etat), à la place de l'INEM – qui sera définitivement dissous en 2008³².

Le SEPE conserve des fonctions financières d'indemnisation et de collecte des cotisations sociales d'assurance chômage, lesquelles sont dues en Espagne à l'Etat et non à un organisme de sécurité sociale (OSS). Le SEPE est aussi chargé de statistiques sur les demandeurs d'emplois et leur indemnisation en Espagne³³.

Le SEPE dispose d'un réseau national de points de contact situés dans le même lieu géographique que les agences du service régional de l'emploi. En Catalogne, l'ensemble de ces points de contact est logé dans l'enceinte des agences du SOC³⁴.

La mission estime à 623 environ le nombre d'ETP employés par le SEPE En Catalogne³⁵,

1.2.3. Les municipalités peuvent également être l'interlocuteur de proximité des demandeurs d'emploi, sur délégation du SOC ou en sus à Barcelone

La mission a constaté lors de sa visite en Catalogne que certaines municipalités fournissaient les mêmes services d'orientation, de placement des demandeurs d'emplois que le SOC. Dans ces cas observés, le service d'indemnisation du SEPE ne se situe pas sur le même site. La mission ne dispose pas d'éléments consolidés sur ces services proposés par les municipalités en Catalogne.

La mission a observé deux situations différentes :

- ◆ les cas de municipalités (par exemple dans la ville de Manlleu, en Catalogne centrale) disposant, en accord avec le SOC, de leurs propres agences et de certains programmes propres (emplois aidés dans une structure d'économie sociale et solidaire par exemple, cf. encadré 3)³⁶. La mission n'a pu disposer d'une vision agrégée à l'échelle de la Catalogne de ce phénomène ;

³² Bulletin officiel espagnol, décret du 6 juin 1986 - <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1986-18897>

³³ Voir un exemple de statistiques mensuelles - https://sepe.es/ca/SiteSepe/contenidos/que_es_el_sepe/publicaciones/pdf/pdf_sobre_el_sepe/2021/Informe-Anual/Informe-Anual-SEPE-2020-Resumen.pdf

³⁴ Croisement du site du SEPE et entretien avec l'équipe dirigeante du SOC en novembre 2022.

³⁵ La mission ne dispose pas d'information précise sur les effectifs du SEPE en charge de la gestion des allocations en Catalogne. La presse économique catalane se fait l'écho des difficultés de recrutement du SEPE et indique en 2021 que la province de Barcelone compte 449 employés du SEPE. La province de Barcelone représentant 72 % de la population catalane, on estime à 623 le nombre d'ETP dans la région catalane, en considérant que le taux de couverture est égal dans la province. Voir https://cronicaglobal.lespanol.com/business/sepe-desangra-barcelona-33-plantilla-sin-cubrir_692756_102.html
<https://www.idescat.cat/indicadors/?id=aec&n=15223&lang=es>

³⁶ Visite de la mission en novembre 2022.

Annexe V

- ◆ Barcelone, où la ville a fondé *Barcelona Activa*, qui offre des services encore plus complets sur les politiques actives que le SOC (l'orientation professionnelle des diplômés en fait partie) sur la même circonscription géographique. L'agence *Barcelona Activa* est également compétente sur le développement économique de la ville, son action ne se limitant donc pas au service public de l'emploi³⁷. Néanmoins, les services du SEPE ne sont pas adjacents à ceux de *Barcelona Activa* dans ses quatre agences, et les systèmes d'information des deux entités ne sont pas interconnectés. La mission estime à 463 le nombre d'ETP de *Barcelona Activa*³⁸ en 2021.

Encadré 3 : Visite à Manlleu (Catalogne) le 28 novembre 2022

La mission s'est rendue le 28 novembre 2022 à Manlleu, en Catalogne, dans la province de Barcelone. Manlleu est situé à une dizaine de kilomètres de Vic, lieu de l'agence SOC/SEPE la plus proche. La zone est de type rural.

En accord avec le SOC, la municipalité de Manlleu et son département du travail ont créé un office du travail et de la formation disposant :

- d'un lieu de rendez-vous pour des entretiens avec des demandeurs d'emplois. Il s'agit d'une bibliothèque transformée tous les lundis en lieu d'entretien ;
- d'un espace de *coworking* accessibles aux demandeurs d'emplois souhaitant créer une entreprise. Cet espace accueille également des entreprises de l'économie sociale et solidaire.

Les demandeurs d'emploi accueillis, selon l'équipe de l'agence, préfèrent disposer d'un conseil plus proche de leur domicile, ayant des difficultés à se rendre à Vic à l'agence du SOC. Les conseillers municipaux peuvent orienter les demandeurs vers des programmes municipaux – formations municipales, emplois subventionnés – ou vers des programmes du SOC.

Il n'existe ni interopérabilité des systèmes d'informations de la municipalité et du SOC, ni échange organisé de données.

Source : Site de la mairie de Manlleu ; visite de la mission en novembre 2022.

2. Analyse des cinq thèmes prioritaires de la mission

2.1. Coordination opérationnelle des différents acteurs du SPE : le SOC est le guichet *quasi* unique des politiques actives de l'emploi en Catalogne et a achevé un rapprochement physique et informatique avec le SEPE

2.1.1. En dépit d'une segmentation juridique, les agences du SOC et du SEPE sont situées dans les mêmes bâtiments

Chacune des agences du SOC abrite le service du SEPE, généralement situé au même niveau dans l'agence³⁹. D'un point de vue visuel, chacune des entités dispose d'écriteaux indiquant leur mission (« accueil », « conseiller », « indemnisation »), et non le nom de la personne morale. Ceci est facteur de simplicité pour l'utilisateur du service public demandeur d'emploi, qui peut placer dans la même demi-journée un rendez-vous de demande d'indemnisation, ainsi que d'orientation professionnelle.

³⁷ Présentation à la mission, novembre 2022.

³⁸ Article du site spécialisé *ViaEmpresa* - https://www.viaempresa.cat/territori/barcelona-activa-contentracio-temporalitat_2155311_102.html

³⁹ Visite à Vic et à Barcelone de la mission, novembre 2022.

Cette présence conjointe de services d'indemnisation de l'Etat et du service régional de l'emploi facilite l'inscription de publics loin de l'emploi. En effet, les personnes aptes au travail mais n'ayant pas suffisamment cotisé à l'assurance-chômage, dès lors éligibles au *subsidio* puis au revenu d'insertion minimum (minima sociaux, cf. 1.1.4) doivent également en faire la demande au SEPE.

2.1.2. L'interopérabilité des systèmes d'information du SOC et du SEPE facilite la collaboration des services et l'efficacité des traitements administratifs

Le système d'information des services publics de l'emploi (SISPE) est l'un des instruments du « système national de l'emploi », tel qu'il a été établi à l'article 7.2 de la loi du 16 décembre 2003. La loi assigne au SEPE la fonction de garantir la coordination avec les services régionaux de l'emploi, en accordant une « *attention particulière à la coordination entre les politiques actives et les prestations de chômage* »⁴⁰.

Cette coordination passe a minima par des données communes à tous les services régionaux de l'emploi, mises à jour et validées selon des règles partagées pour garantir la fiabilité des indicateurs nationaux, ainsi que des procédures de gestion uniformes⁴¹.

Dans le cas catalan, l'interopérabilité des SI est achevée, la collaboration ne se limitant pas à des échanges de données.

En effet, les communautés autonomes responsables des politiques actives en Espagne utilisent trois types de système d'information pour gérer leur public : CEUS, TAURO et SICAS. La Catalogne, la Castille, la Galice et l'Andalousie utilisent SICAS, dont l'interopérabilité avec le système d'information du SEPE, le SISPE est la plus aboutie⁴² via un langage de correspondance développé dans les années 2000.

Ainsi, le SOC a accès aux informations du SEPE (historique professionnel, données familiales notamment) pour orienter l'action du conseiller⁴³.

2.1.3. Il existe une concertation continue entre le SOC, les municipalités et les syndicats au sujet de la stratégie comme de sa déclinaison territoriale

Comme décrit au 1.2.1.3, la stratégie quinquennale du SOC est élaborée en concertation avec les principaux syndicats, les entreprises – notamment du secteur de l'économie sociale et solidaire – et les municipalités, conformément à la loi de 2015.

Au niveau infrarégional, le principe de la concertation territoriale est posé par l'article 15 de la loi du 9 juillet 2015 réorganisant le service public de l'emploi catalan. Cela consiste à introduire de la planification au niveau de six zones territoriales de la Catalogne via des conventions territoriales entre le SOC et les collectivités territoriales. Au sixième alinéa de l'article 15 de la loi du 9 juillet 2015, il est établi que la convention territoriale doit comprendre le diagnostic, la coordination, l'intégration et la proposition de planification. Les mairies, les syndicats et les associations sont associées dans chaque zone territoriale.

⁴⁰ I. Criado Gomez, « Sispe : interconexion de los sistemas de los servicios de empleo estatal y autonomicos », Technimap, 2004 - https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/dam/jcr:83dc6983-d6dc-4a78-990a-8f435c071c46/2_014.pdf

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Présentation à la mission, novembre 2022.

⁴³ Visite à l'agence SOC de Vic, novembre 2022.

La municipalité de Barcelone dispose de fait d'un rôle particulier, en tant que principale métropole de la région. Un accord-cadre » a été signé préalablement à la conclusion de la stratégie régionale fin 2021, tandis qu'une concertation territoriale spécifique « Barcelone Nord et Sud » a lieu tous les trois ans⁴⁴. De plus, les interlocuteurs de la mission ont mis en avant un dialogue informel constant entre *Barcelona Activa* et le SOC. Toutefois, le recoupement géographique des agences SOC et *Barcelona Activa* demeure, sans qu'à la connaissance de la mission, il ne soit prévu de répartition géographique des rôles à l'avenir.

2.2. Diagnostic des demandeurs d'emploi : le SOC a recours à un questionnaire algorithmique pour déterminer le profil des demandeurs d'emploi

L'inscription au SOC peut se faire de trois façons : dans une agence, par téléphone ou en ligne, sur présentation de documents nécessaires, notamment si le demandeur bénéficie d'une allocation contributive⁴⁵.

Une fois la demande validée, un entretien d'orientation (« *derivacio* ») par des conseillers spécialisés a pour but de réaliser un diagnostic d'employabilité, suivant une série de questions destinée à évaluer :

- ◆ la profession idéale ;
- ◆ l'expérience professionnelle (à l'aide du *curriculum vitae* et de questions subsidiaires) ;
- ◆ l'expérience générale de vie ;
- ◆ le niveau de formation ;
- ◆ l'appétence à la recherche de travail ;
- ◆ les compétences linguistiques, en catalan et en espagnol ;
- ◆ les compétences digitales.

En sus, des facteurs de criticité (fonction de l'appréciation personnelle du conseiller) et de préférences (fonction des souhaits exprimés par le demandeur d'emploi) sont dégagés.

Un algorithme donne ainsi des notes sur dix dans chacune des rubriques (communiquées au demandeur), pour *in fine* attribuer au demandeur un profil. Il en existe sept qui sont :

- ◆ personne assez employable (catégorie A) ;
- ◆ personne dont l'employabilité est instable (B) ;
- ◆ personne souffrant de déficits d'employabilité (C) ;
- ◆ personne ayant un projet mais encore loin d'y parvenir (D) ;
- ◆ personne ayant des objectifs professionnels multiples (Z) ;
- ◆ personne allophone (E) ;
- ◆ personne inapte au travail (R6).

En agence, une répartition des profils par type de conseillers⁴⁶ sera faite, le conseiller spécialiste des catégories A étant généralement le principal interlocuteur des entreprises.

⁴⁴ Rapport annuel 2021, p. 41 - https://serveiocupacio.gencat.cat/web/content/01_SOC/01_QUI-som-i-que-fem/Estrategia-per-locupacio/Pla-de-Desenvolupament-de-Politiques-dOcupacio-de-Catalunya-PDPO/04PDPO_2021_2022_Vfinal.pdf

⁴⁵ Présentation à la mission, novembre 2022.

⁴⁶ Visite à l'agence de Vic, novembre 2022.

Encadré 4 : L'algorithme du SOC utilisé pour réaliser des diagnostics

Le modèle prédictif utilise trois types de données qui sont :

- des données structurelles sur l'économie et le marché de l'emploi, mises à jour par les équipes du SOC. Par exemple une amélioration du marché de l'emploi et une augmentation des tensions sur ce marché vont déplacer les frontières de l'employabilité ;
- des données personnelles, appréciées par le conseiller, grâce aux données du service étatique pour l'emploi (SEPE), chargé des indemnités, ainsi qu'*in vivo* ;
- des données de compétences professionnelles, recueillies grâce aux documents apportées ou chargées sur l'espace candidat par le demandeur d'emploi (*curriculum vitae* par exemple), ainsi que *via* le questionnaire dit « Q ».

Un projet a été lancé en interne, en collaboration avec un laboratoire de l'université autonome de Barcelone et l'école de l'administration publique catalane, pour mieux prendre en compte le capital social variable, c'est-à-dire le capital social et le savoir-être.

Source : Présentation à la mission en novembre 2022 ; Mission.

2.3. Accompagnement des demandeurs d'emplois : le SOC offre un accompagnement humain à l'ensemble des demandeurs, avec une offre de services de formation dynamique, au détriment du placement

2.3.1. L'activité de placement du SOC est réduite, près de deux tiers des nouveaux emplois catalans en 2021 ne passant pas par son entremise

Les effectifs dédiés au placement sont limités. En effet, comme dit au 1.2.1.5, le SOC dispose en agence d'un ETP pour 250 demandeurs d'emploi inscrits et 200 indemnisés. En effet, la mission dénombre en comparaison un ETP pour 14 inscrits indemnisés dans le système allemands (s'agissant du public bénéficiant des allocations chômage contributives) et un ETP pour 53 inscrits au pôle emploi. Sur ces 1 028 ETP d'agence, la mission n'a pu estimer avec précision la part dévolue au placement.

Dès lors, il est matériellement difficile pour le SOC de devenir plus proactif dans le processus d'appariement. Alors qu'environ 700 000 nouveaux contrats ont été signés en 2021 en Catalogne (dont 200 000 indéfinis)⁴⁷ en Catalogne⁴⁸, le SOC n'a répertorié que 40 000⁴⁹ offres au total en 2021 sur son site. En comparaison, Pôle Emploi a diffusé 10,3 millions d'offre sur son site en 2021⁵⁰, tandis que 22,1 millions de contrats ont été signés en France en 2021⁵¹.

⁴⁷ Etude de *Barcelona Activa*. Il existe toutefois un biais dans la mesure où une partie, non chiffrée par la mission, de ces contrats correspondant à des simples renouvellements d'employés dans les mêmes conditions, situations qui ne se prêtent pas à un processus compétitif de recherche de travailleur - https://treball.barcelonactiva.cat/porta22/images/cat/Breu%20Contractacio%20a%20Barcelona%20Marc%202022_tcm9-53603.pdf

⁴⁸ Article de commentaires des chiffres de l'institut national de la statistique (INE) espagnol, réalisé par l'entreprise de formation continue AENOA - <https://aenoa.com/situacion-actual-mercado-de-trabajo-balance-mercado-laboral/>

⁴⁹ Rapport annuel 2021, p. 9 - https://serveiocupacio.gencat.cat/web/.content/01_SOC/01_QUI-SOM-I-QUE-FEM/Informe_Anual_SOC_2021.pdf

⁵⁰ Page du site de Pôle Emploi dédié aux communiqués statistiques - <https://statistiques.pole-emploi.org/offres/offresp/209317>

⁵¹ Indicateurs de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) pour l'année 2021 - <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/les-embauches-et-les-fins-de-contrat-repartent-la-hausse-au-1er-trimestre-2021> - <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/les-embauches-et-les-fins-de-contrat-continuent-de-progresser-au-2e-trimestre-2021> - <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/au-3e>

De plus, le niveau de tension du marché de l'emploi catalan est aujourd'hui modéré comparé à d'autres régions européennes. Le nombre d'emplois vacants en juillet 2022 était égal à seulement 8 % du nombre de chômeurs indemnisés (environ 30 000⁵² contre plus de 400 000⁵³, dont une moitié l'est depuis plus d'un an).

2.3.2. La redirection des demandeurs d'emplois vers les programmes de formation continue ou professionnelle est développée, à travers de multiples programmes

La mission a constaté, lors de ses visites d'agence, que dès lors que le diagnostic n'aboutissait pas à classer le demandeur d'emploi en catégorie A (cf. 2.2)⁵⁴, une proposition de *coaching* ou de formation était faite.

S'agissant de la formation, le SOC dénombre en 2021 47 466 participants à des programmes de formation⁵⁵. Ce chiffre est élevé (13%, comme en France, contre 11 % en Allemagne par exemple) si l'on considère le nombre de chômeurs inscrits (369 000 personnes fin 2021 environ). Ces formations sont toutes financées totalement ou partiellement par le SOC. Les principales⁵⁶ sont :

- ◆ le programme « formation des chômeurs » est le principal programme d'*upskilling* (27 000 bénéficiaires), dispensés par des offreurs de formation certifiés. Les formations diplômantes et reconnues comme tels par l'arrêté du 8 octobre 2018 pris par le gouvernement catalan sont éligibles au programme ;
- ◆ le programme APRENCAT est le programme d'apprentissage du catalan, en vue de la préparation au marché du travail ;
- ◆ le programme « CIFO » fait intervenir les centres de formation internes du SOC, et a bénéficié à 5 000 personnes en 2021.

2.3.3. Des programmes spécifiques existent pour les populations vulnérables : jeunes, plus de 45 ans, publics sujets aux discriminations

En raison du fort taux de chômage chez les jeunes (cf. 1.1.3), l'accompagnement des jeunes est une priorité stratégique de la *Generalitat* et du SOC. La communauté autonome a voté en juillet 2021 un plan pluriannuel de 506 M€ destiné à la population jeune, à travers :

- ◆ des programmes d'orientation professionnel (41 M€) ;
- ◆ des financements de formation et leur promotion (417 M€) ;
- ◆ des programmes de développement économique local incluant des emplois subventionnés (47 M€).

Ce plan est financé à 192 M€ par le programme européen REACT-EU.

trimestre-2021-les-embauches-retrouvent-leur-niveau-davant-la-crise-sanitaire-emploi.gouv.fr/sites/default/files/adc1945b425fb0b1d0379baac5569536/DI_MMO_2021T4.pdf - https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/adc1945b425fb0b1d0379baac5569536/DI_MMO_2021T4.pdf

⁵² Statistiques de l'institut statistique catalan IDESCAT - <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=conj&n=10224&col=1>

⁵³ Statistiques du SEPE, novembre 2022.

⁵⁴ Environ 10 % des effectifs selon le directeur de l'agence de Vic, sans que la mission n'ait pu disposer de chiffres consolidés sur ce sujet.

⁵⁵ La mission a additionné l'ensemble des participants à des programmes de formation mentionnés dans le rapport annuel 2021, et a considéré que le programme « parcours singuliers », qui est composé à l'endroit des jeunes d'actions de formation destinées à améliorer l'employabilité et de stages d'insertion, incluait de manière égale dans les deux sous-programmes des participants (la moitié des 5 245 personnes mentionnées page 28 du rapport).

⁵⁶ Rapport annuel 2021, pp. 16 et suivantes.

En termes de programmes mis en place jusqu'à présent, le SOC dispose de deux outils principaux pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi :

- ◆ le programme « *opupacio juvenil* », visant à permettre un accompagnement renforcé de jeunes sur tous les aspects de leur vie professionnelle et sociale (200 participants en 2021 coût de 2 M€) ;
- ◆ le programme « *Noves Oportunitats* », qui constitue un programme de *coaching* intense pour les personnes de plus de 16 mois déscolarisés. Une formation générale au savoir-être en entreprise est dispensée, sur le modèle du BVB en Allemagne (cf. annexe II).

Pour des jeunes plus employables, les « *projets singuliers* » permettent aux jeunes de 16 à 29 ans, sur leur demande, de bénéficier d'un accompagnement plus renforcé, incluant notamment la promesse de stages en entreprise. Ce programme a concerné 5 245 jeunes en 2021.

Des accompagnements renforcés existent également pour les personnes âgées de plus de 45 ans et dont l'employabilité est jugée plus faible⁵⁷.

Enfin, conformément à la loi catalane du 9 juillet 2015 organisant le SOC et faisant de l'égalité un principe directeur, le SOC dispose de programmes spécifiquement destinés aux publics plus sujets aux discriminations⁵⁸. Ainsi, des dispositifs de contrats aidés avec des entreprises partenaires et volontaires, ainsi que des formations qualifiantes, existent pour les personnes suivantes :

- ◆ victimes de violences sexuelles ;
- ◆ femmes célibataires élevant des enfants, en particulier si elles ne bénéficient pas effectivement de pension conjugale ;
- ◆ personnes transsexuelles.

2.3.4. La question des freins périphériques est peu traitée

La mission a pu constater lors de sa visite et de ses échanges au niveau régional, provincial et municipal, que les outils à la disposition du SPE pour lever les freins périphériques empêchant le retour à l'emploi des demandeurs sont limités. S'agissant de la mobilité, seules 600 personnes ont pu obtenir du SOC en 2021 une aide à la mobilité, d'une valeur moyenne de 160 €.

A la connaissance de la mission, il n'existe pas de possibilités de se voir financer des gardes d'enfants, ou d'autres frais permettant d'améliorer la mobilité des demandeurs comme la garde d'enfants.

⁵⁷ Rapport annuel 2021.

⁵⁸ Visite à Barcelone en novembre 2022 et rapport annuel.

2.4. Contrôle de la recherche d'emploi : la recherche effective d'emploi est peu contrôlée, mais l'obligation de réinscription administrative périodique conduit *de facto* à suspendre chaque année l'indemnisation d'environ 10 % des demandeurs d'emploi catalans indemnisés

2.4.1. Le droit national fixe les obligations des demandeurs d'emploi

La personne s'inscrivant au SOC comme demandeur d'emploi doit signer (électroniquement ou non) une « demande de chômage » pour bénéficier des indemnités versées par le SEPE, ce qui s'apparente à un contrat. Le certificat de demande de deux pages⁵⁹ rappelle que le demandeur :

- ◆ « peut participer aux processus adéquats du SOC » ;
- ◆ « peut participer aux actions (...) pour promouvoir l'employabilité des travailleurs » ;
- ◆ « doit », s'il est « perceuteur d'une prestation », « accepter les offre de travail et les actions que lui propose le SOC, en accord avec son profil professionnel ».

Le certificat évoque, en cas de manquement à cette obligation, la possibilité d'une sanction allant de la suspension temporaire ou définitive des prestations, en vertu des articles 24 et 47.1 du décret-loi royal du 4 août 2000, et la loi sur les infractions et sanctions dans le domaine social, du 30 décembre 2003 (cf. encadré 5).

Encadré 5 : Articles 24 et 47.1 du décret-loi royal du 4 août 2000 (extraits)

Article 24

Les infractions suivantes sont mineures⁶⁰ :

1. le fait de ne pas fournir l'entité correspondante ou la société, lorsque cela est demandé, les données nécessaires à leur affiliation ou à leur inscription à la Sécurité sociale et, le cas échéant, les modifications qui peuvent les altérer, celles de la situation de travail au noir, et, en général, le non-respect des devoirs d'information (...).

2. le fait de ne pas se présenter, après avoir été invité à le faire, devant l'entité qui gère les prestations, selon les modalités et à la date à déterminer, à moins qu'il n'existe une cause justifiée.

3. Dans le cas des demandeurs ou des bénéficiaires de prestations de chômage au niveau de la cotisation ou de l'assistance, ou des demandeurs ou des bénéficiaires de prestations de chômage de la prestation pour cessation d'activité :

a) Ne pas se présenter, après y avoir été invité, devant les services publics de l'emploi ou l'autorité compétente de l'État, les agences lorsqu'elles exercent des activités dans le cadre d'une collaboration avec ces dernières, à moins qu'il n'existe une cause justifiée.

b) Ne pas retourner en temps utile, sauf cause justifiée, au service public de l'emploi ou, le cas échéant, aux agences de placement, (...) la preuve correspondante de s'être présenté au lieu, à la date et à l'heure afin de pourvoir les postes vacants qu'ils proposent.

(...)

(d) Le fait de ne pas fournir aux services publics de l'emploi les informations nécessaires pour garantir la réception de leurs notifications et communications

Article 47.1

1. (...)

Dans le cas de les prestations de chômage au niveau contributif ou d'assistance, les infractions mineures, telles que définies dans à l'article 24, paragraphes 2, 3 et 4, est puni selon l'échelle suivante

échelle :

1^{ère} infraction. Perte d'un mois de prestations.

⁵⁹ Exemple d'un document-certificat en ligne - <https://docer.com.ar/doc/nxns8v>

⁶⁰ Il s'agit d'une caractérisation que l'on retrouve dans d'autres pans du droit espagnol, et qui renseigne d'abord sur la sévérité des sanctions appliquées, au regard des sanctions dites « graves » (amendes plus importantes, emprisonnement).

Annexe V

2 ^{ème} infraction. Perte de trois mois d'indemnités.
3 ^{ème} infraction. Perte de six mois de prestations.
4 ^{ème} infraction. Cessation des prestations.
Dans le cas de l'indemnité de cessation d'activité des travailleurs indépendants, l'infraction mineure à l'article 24.3 est sanctionnée conformément à l'article 24.3.
Une infraction mineure à l'article 24.3 est sanctionnée selon le barème suivant :
1 ^{ère} infraction. Perte de 15 jours de prestations.
2 ^{ème} infraction. Perte d'un mois et de 15 jours de prestations.
3 ^{ème} infraction. Perte de 3 mois de prestations.
4 ^{ème} infraction. Fin de la prestation.
(...)

Source : Bulletin officiel de l'État.

2.4.2. Depuis 2003, le service régional de l'emploi est chargé du contrôle des obligations et de la formulation des sanctions

En 2003, le tribunal suprême espagnol a jugé que la *Generalitat* et ses établissements avaient bien la compétence de contrôle et de sanctions des obligations liées à la participation aux mesures actives du SPE⁶¹. Le tribunal suprême a ensuite clarifié la compétence, revenant aux communautés autonomes, en 2015⁶², des sanctions liées au non-renouvellement des inscriptions.

Comme dans le cas flamand (cf. annexe III), le SOC transmet la décision au SEPE, entité de niveau national, qui exécute la sanction⁶³.

2.4.3. Le processus de sanctions dure au minimum 35 jours

Le processus de sanctions est divisé en quatre phases (cf. graphique 3):

- ◆ décision interne pris par un directeur d'agence, sur recommandation d'un conseiller ;
- ◆ dix jours plus tard, notification aux demandeurs, qui dispose de quinze jours pour présenter sa défense ;
- ◆ une décision de résolution peut être ensuite prise par le SOC après expositions des deux parties ;
- ◆ trente jours au plus tard, la notification est faite au SEPE, chargé de l'exécution du paiement.

Graphique 3 : Processus de sanctions au sein du SOC



Source : Mission.

⁶¹ Présentation à la mission, novembre 2022.

⁶² Présentation à la mission, novembre 2022.

⁶³ Présentation à la mission, novembre 2022.

2.4.4. En période normale, un demandeur d'emploi indemnisé sur 300 est sanctionné pour sa non-participation à des programmes d'activation, mais près d'1 sur 10 connaît une sanction financière pour non-renouvellement de demande

Les chiffres fournis par le SOC indiquent que :

- ◆ 1 700 sanctions financières ont été administrées en 2014 alors que le SEPE comptait en moyenne annuelle plus de 400 000 demandeurs d'emplois indemnisés⁶⁴ ;
- ◆ 35 000 sanctions⁶⁵ pour non renouvellement bi-mensuelle de la demande ont été décomptées en 2019, soit près de 10 % des demandeurs indemnisés⁶⁶.

Toutefois, toutes les sanctions ont été suspendues en mars 2020 à la survenance du Covid, et n'ont pas été réintroduites depuis.

2.5. Services aux entreprises : la coexistence de services numériques et d'équipes mixtes entreprises-DE dans les agences

Le SOC catalan dit offrir trois types de prestations aux entreprises :

- ◆ une plateforme de mise en relation de la main d'œuvre avec les employeurs, la plateforme *Feina Activa* (cf. encadré 6) ;
- ◆ une offre de placement des demandeurs d'emploi employables pour pourvoir les offres reçues (40 782 offres reçues en 2021 dont 77 % renvoient à des contrats de travail temporaires⁶⁷, pour environ 500 000 inscrits) ;
- ◆ des formations pour accompagner les entreprises dans la définition de leurs besoins.

Le SPE catalan organise par ailleurs des opérations de prospection des entreprises.

L'objectif est d'aller à la rencontre des employeurs catalans, d'aider à définir les besoins et de recenser les offres d'emplois. Le SPE se charge ensuite d'essayer de répondre à leurs besoins de recrutement. Le rapport annuel de 2021 de la SOC estime que ces opérations de prospection ont permis d'établir 612 nouvelles offres d'emplois, proposées aux demandeurs d'emploi de la région. Le SPE catalan participe également à des salons professionnels pour informer les entreprises des services proposées par le SPE.

Encadré 6 : La plateforme *Feina Activa*

La plateforme *Feina Activa* est mise à disposition des entreprises et des demandeurs d'emploi. Cette plateforme est gérée par le SOC.

Feina Activa propose plusieurs types de services à ses utilisateurs :

- un service d'aide à l'orientation professionnelle avec des ressources d'informations, pour les demandeurs d'emploi ;
- un service de mise en relation d'offres d'emplois, déposées par les employeurs présents en Catalogne, avec la demande des demandeurs d'emploi ;
- un service d'informations sur l'état du marché de l'emploi.

La plateforme comptait en 2021, environ 1,42 millions d'utilisateurs (demandeurs d'emploi et entreprises confondus) et le nombre d'emplois proposés sur la plateforme était de 16 641.

Source : Feinaactiva.gencat ; Rapport annuel 2021 de SOC.

⁶⁴ Statistique du SEPE, novembre 2022-

https://www.sepe.es/HomeSepe/dam/SiteSepe/contenidos/que_es_el_sepe/estadisticas/datos_avance/pdf/emp leo/parosexedasect.pdf

⁶⁵ Présentation à la mission, novembre 2022.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Rapport annuel 2021, p. 9.

Annexe V

Toutefois, il n'existe, ni en agence ni à la direction régionale, de service chargé spécifiquement des relations avec les entreprises. *De facto*, les conseillers d'agence chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus employables sont également en lien avec les entreprises et sont chargés de l'appariement direct entre leurs offres et les demandeurs disponibles.

ANNEXE VI

Suède

INTRODUCTION

Dans le cadre de sa mission de parangonnage des services publics de l'emploi (SPE) européens, la mission a choisi d'étudier le SPE suédois en ce qu'il :

- ◆ repose sur une agence nationale, l'*Arbetsförmedlingen* présente sur l'ensemble du territoire grâce à des agences physiques, comme en France ;
- ◆ s'inscrit dans une logique de forte externalisation des prestations de services de l'opérateur principal et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi à des prestataires privés ;
- ◆ doit traiter, en Suède, un taux de chômage comparable à celui de la France.

La mission a centré ses analyses sur le SPE suédois au travers des cinq thèmes centraux de la comparaison (coordination des acteurs du SPE, diagnostic de la situation initiale des demandeurs d'emploi, accompagnement, contrôle de la recherche d'emploi, services aux entreprises), en mettant à profit les visites de terrain et l'étude de documents publics ou transmis par les acteurs du SPE danois.

Les visites de terrain, en décembre 2022 ont duré un jour complet, à Stockholm. La mission a pu ainsi s'entretenir avec des équipes de l'opérateur principal du SPE, l'*Arbetsförmedlingen*, en particulier :

- ◆ des équipes dirigeantes (affaires internationales, indemnisation, accompagnement) ;
- ◆ des conseillers et agents de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Au total, 11 personnes ont été rencontrées.

La mission a ensuite centré ses analyses qualitatives et quantitatives sur :

- ◆ l'analyse de documents internes de l'*Arbetsförmedlingen* transmis à la mission ;
- ◆ l'analyse de documents publics de l'*Arbetsförmedlingen* ayant trait en particulier sur leurs offres ;
- ◆ l'étude de textes juridiques, en particulier les régissant le droit applicable aux demandeurs d'emploi ;
- ◆ la revue de la littérature économique et statistique en langue danoise, anglaise et française pertinente sur le marché du travail danois et sur l'impact des mesures d'activation et du modèle de flexisécurité.

La présente annexe est structurée en deux parties. La première vise à présenter les évolutions du marché du travail danois depuis le début des années 2000 et à dresser un panorama des acteurs du PSE. La seconde vise à détailler les enseignements des travaux de la mission sur les cinq thèmes de travail précités, mettant en lumière à la fois les points forts et les points faibles du SPE suédois.

Annexe VI

La Suède a un taux de chômage de 7,7 % fin 2022, au sens du bureau international du travail (BIT). L'assurance chômage, qui n'est pas obligatoire, est un système complexe et composite assuré à la fois par les caisses privées de chômage (*A-kasse*) et par la caisse *Alfa*. Sous réserve des conditions de bénéfice de l'assurance chômage, les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier des allocations forfaitaires versées par les *A-kasse*. Sinon ils peuvent solliciter un régime d'allocation chômage général versé par la caisse *Alfa*, d'un montant proportionnel au revenu de référence. Dans les deux situations, la durée de l'indemnisation ne dépasse pas 300 jours.

Le SPE suédois repose sur un système centralisé autour d'une agence nationale, l'*Arbetsförmedlingen*, placée sous la supervision du ministère de l'emploi suédois.

Au cours d'un premier entretien téléphonique avec le demandeur d'emploi, le SPE suédois effectue un diagnostic initial du chômage. Le SPE suédois est particulier en ce qu'il segmente alors les demandeurs d'emploi en trois publics selon leur distance à l'emploi. Ainsi :

- ◆ les demandeurs d'emploi les plus prêts de l'emploi sont placés dans un accompagnement totalement dématérialisé et en autonomie ;
- ◆ les demandeurs d'emploi les moins autonomes mais employables sur le marché du travail sont confiés à des prestataires privés ;
- ◆ les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi sont pris en charge par *l'Arbetsförmedlingen*.

L'Arbetsförmedlingen est caractérisée par un fort recours à l'externalisation de ses prestations de services. En particulier, l'opérateur externalise totalement l'accompagnement de la catégorie intermédiaire des demandeurs d'emploi (les publics les moins autonomes mais employables).

L'Arbetsförmedlingen emploie 11 000 équivalents temps plein (ETP) en 2022, répartis dans les **112 agences** de l'opérateur sur tout le territoire suédois. En raison d'un fort recours aux prestataires privés et de moyens humains trop importants eu égard des publics à accompagner, *l'Arbetsförmedlingen* envisage la possibilité de réduire d'un tiers ses moyens humains.

Des moyens de contrôle des demandeurs d'emploi sont mis en place par l'opérateur, notamment grâce aux déclarations mensuelles d'activité qui permettent d'effectuer un suivi des demandeurs d'emploi. Des sanctions sont prévues à l'égard des demandeurs d'emploi s'ils ne respectent pas leurs engagements. Du fait d'une forte intégration de l'intelligence artificielle à ses services, qui facilite le traitement du volume des cas, *l'Arbetsförmedlingen* affiche l'un des plus hauts taux de sanction (fréquence des sanctions) de tous les pays étudiés par la mission.

SOMMAIRE

1. CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE ET ORGANISATION DU SPE : UN TAUX DE CHÔMAGE IMPORTANT AUQUEL UN SYSTÈME COMPOSÉ DE MULTIPLES ACTEURS, ENTEND APPORTER UNE SOLUTION	1
1.1. Contexte socio-économique : le marché du travail suédois est caractérisé par une situation paradoxale où le taux d'activité et de chômage sont en même temps élevés.....	1
1.1.1. <i>Une démographie en hausse, principalement portée par un important recours à l'immigration.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Une forte économie principalement tenue par l'économie tertiaire et des finances publiques maîtrisées.....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Le paradoxe suédois : des taux d'activité et de chômage élevés.....</i>	<i>3</i>
1.1.4. <i>Le droit du travail encadre strictement les licenciements pour les employés avec une ancienneté dans la même entreprise supérieure à deux ans</i>	<i>5</i>
1.1.5. <i>L'indemnisation du chômage repose sur plusieurs offres complémentaires pour atteindre un niveau d'indemnisation de référence.....</i>	<i>6</i>
1.1.6. <i>Les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier de minima sociaux.....</i>	<i>10</i>
1.2. Organisation du service public de l'emploi (SPE) : un système initialement centralisé que la réforme de 2019, externalisant une grande partie de son activité, a profondément transformé	11
1.2.1. <i>La structure du SPE est très verticale et centralisé autour de deux pôles majeurs : d'une part le bloc politique, composé du ministère de l'emploi et du Parlement et d'autre part, l'agence nationale Arbetsförmedlingen</i>	<i>11</i>
1.2.2. <i>L'Arbetsförmedlingen, principal opérateur du SPE, a été profondément transformée en 2019.....</i>	<i>12</i>
1.2.3. <i>Les régions et les communes participent au SPE via des groupes de coordination et d'associations financières</i>	<i>15</i>
1.2.4. <i>L'Arbetsförmedlingen se voit aujourd'hui comme le hub de nombreux acteurs du marché du travail.....</i>	<i>16</i>
2. ÉTAT DES LIEUX SUR LES CINQ THÈMES PRIORITAIRES DE LA MISSION	17
2.1. Coordination opérationnelle des différents acteurs du SPE : un système très centralisé et intégré au moyen d'un SI commun.....	17
2.2. Diagnostic des demandeurs d'emploi : le diagnostic initial des demandeurs d'emploi repose sur un entretien téléphonique organisé par un conseiller de l'Arbetsförmedlingen avec un recours à l'intelligence artificielle.....	17
2.3. Accompagnement des demandeurs d'emploi : l'Arbetsförmedlingen fournit seulement des ressources en ligne aux demandeurs d'emploi les plus autonomes et recourt à des prestataires privés pour l'accompagnement des chômeurs les moins autonomes.....	18
2.3.1. <i>L'accompagnement du demandeur d'emploi est déterminé par sa distance à l'emploi</i>	<i>18</i>
2.3.2. <i>L'Arbetsförmedlingen recourt largement aux prestataires privés mais laisse aux demandeurs d'emploi la possibilité de choisir un prestataire, parmi une liste préétablie, qui sera chargé de leur accompagnement</i>	<i>19</i>
2.3.3. <i>L'Arbetsförmedlingen opère un suivi et contrôle les prestataires privés sélectionnés</i>	<i>20</i>

2.4. Contrôle de la recherche d'emploi : les sanctions reposent sur les conclusions du bilan mensuel d'activité que doit obligatoirement fournir le demandeur d'emploi à l' <i>Arbetsförmedlingen</i>	21
2.4.1. <i>En Suède, le contrôle de la recherche d'emploi repose sur le rapport d'activité mensuel des demandeurs d'emploi, et les signalements des conseillers et des prestataires</i>	21
2.5. Services aux entreprises : l' <i>Arbetsförmedlingen</i> met en place une banque d'offres d'emplois et propose des services de placement aux entreprises	25

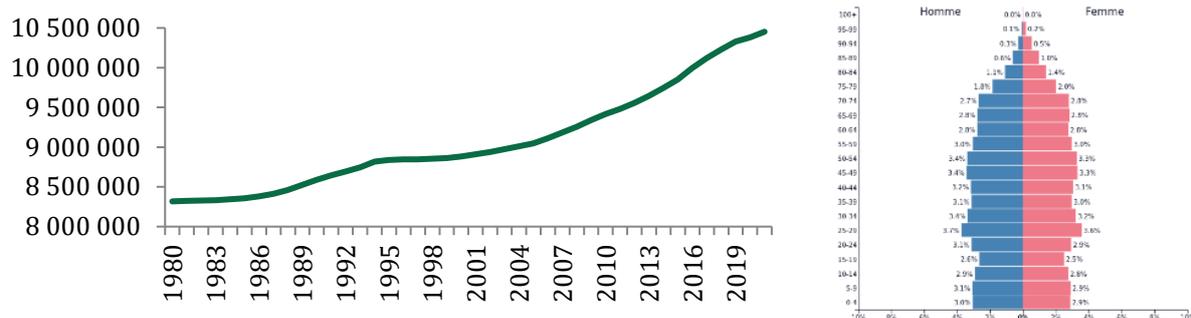
1. Contexte socio-économique et organisation du SPE : un taux de chômage important auquel un système composé de multiples acteurs, entend apporter une solution

1.1. Contexte socio-économique : le marché du travail suédois est caractérisé par une situation paradoxale où le taux d'activité et de chômage sont en même temps élevés

1.1.1. Une démographie en hausse, principalement portée par un important recours à l'immigration

La population de la Suède s'élève à 10,3 millions d'habitants, concentrée dans la région de la capitale et dans le sud. La densité de la population est de 25 habitants par km² (105,9 habitants par km² en France).

Graphique 1 : Croissance de la population danoise depuis 1960 et pyramide des âges en 2018



Source : SCB, ONU.

La population suédoise a cru de façon stable et continue depuis les années 1980 (cf. graphique 1), portée par une fécondité de 1,66 enfants par femme en 2020 (1,79 en France) et à une immigration importante. D'après l'OCDE, entre 2015 et 2020, la croissance annuelle moyenne de la population atteint 1,2 %, soit quatre fois plus que la moyenne française, principalement en raison du recours à l'immigration. D'après l'OCDE, les immigrés représentent 20 % de la population totale (12,8 % en France). La Suède a en effet accueilli environ 200 000 migrants en 2015 et en 2016, puis environ 50 000 migrants ukrainiens en 2022

1.1.2. Une forte économie principalement tenue par l'économie tertiaire et des finances publiques maîtrisées

Historiquement, la Suède a connu une très grave crise financière et économique en 1990¹, issue d'un emballement du crédit et d'une surchauffe de l'économie, qui avait entraîné des faillites bancaires, un recul important du PIB, une augmentation significative de l'endettement public et privé, et une multiplication par quatre du chômage (cf. *infra*). Face à cette crise, la Suède a engagé un vaste ensemble de réformes structurelles couvrant la gouvernance des finances publiques, la libéralisation de l'économie, la réforme de l'État-providence (retraites, en particulier), mais aussi la réorientation du pays vers un modèle de croissance davantage assis sur les exportations.

¹ Trésor-Éco n° 105 - Quelles leçons tirer aujourd'hui de la crise des années 1990 en Suède ?

Annexe VI

Les réformes entreprises, largement consensuelles, ont permis à la Suède de construire un modèle économique robuste et performant. En 2021, le PIB par habitant de la Suède est ainsi de 60 101 \$ contre 50 543 \$ en France². La croissance économique annuelle a atteint en moyenne sur la période 2000-2021, 2,2 % (1,4 % pour la moyenne de l'UE)³.

La Suède se place dans la continuité des autres pays de l'OCDE avec une diminution de la part de l'agriculture dans la structure économique - le secteur agricole emploie 9 % moins de personnes en 2019 qu'en 2010, cf. tableau 1. La Suède bénéficie d'une économie forte reposant sur l'industrie (Volvo, Scania, SKF, Ericsson, AAB, Astra-Zeneca) et les services (Vatenfall, Ikéa, H&M, Spotify, Securitas), qui emploient respectivement 18 % et 80 % de la population active en Suède (cf. tableau 1). Le pays fournit un effort conséquent en recherche et développement, en y consacrant 3,4 % de son PIB pour l'année 2020.

Tableau 1 : Répartition des emplois par secteur d'activité (en milliers) en 2019 en Suède

Secteurs d'activités		Volume d'emplois (en milliers)	En %	Evolution v. 2010 (en %)
<i>Agriculture, hunting and forestry</i>		86,2	2	-9,0
Industry	<i>Mining and quarrying</i>	9,3	0	8,5
	<i>Manufacturing</i>	513,5	10	-5,7
	<i>Electricity, gas, steam, air cond. supply</i>	30,8	1	32,1
	<i>Water supply, sewerage, waste mgt, remediation</i>	26,2	1	36,5
	<i>Construction</i>	360,5	7	19,3
	<i>Total</i>	940,2	18	4,7
Services	<i>Wholesale, retail trade, vehicle, motorcycle repair</i>	572,6	11	3,5
	<i>Transportation and storage</i>	247,6	5	1,8
	<i>Accommodation and food service activities</i>	164,8	3	7,3
	<i>Information and communication</i>	255,2	5	45,9
	<i>Financial and insurance activities</i>	100,7	2	5,0
	<i>Real estate activities</i>	82,5	2	28,7
	<i>Professional, scientific and technical activities</i>	443,8	9	27,2
	<i>Administrative and support service activities</i>	223,8	4	13,5
	<i>Public administration, defence, social security</i>	366,4	7	35,4
	<i>Education</i>	586,1	11	20,1
	<i>Human health and social work activities</i>	762,6	15	8,9
	<i>Arts, entertainment and recreation</i>	140,4	3	25,5
	<i>Other service activities</i>	129,5	3	12,3
	<i>Total</i>	4 105,1	80	16,3
Total		5 131,6	100	13,4

Source : OCDE.

Le niveau d'endettement des administrations publiques a été réduit de l'ordre de moitié : passant de 70 % du PIB en 1995 à 36,2 % en 2021⁴. L'inflation s'élève à +9,7 % en Suède en septembre 2022 et l'impact de la hausse des prix de l'énergie, à laquelle la Suède est fortement exposé du fait de son économie tertiaire et industrielle, l'expose à une diminution des salaires (-3,9 % sur les six premiers mois de l'année 2022) et de la croissance (baisse du PIB de 0,8 % au premier trimestre 2022).

²² OCDE.

³ Note d'octobre 2022 de la Direction générale du Trésor sur la situation économique et financière de la Suède.

⁴ Direction générale du Trésor, note d'octobre 2022 sur la situation économique et financière de la Suède.

1.1.3. Le paradoxe suédois : des taux d'activité et de chômage élevés

1.1.3.1. La Suède connaît actuellement un fort taux de chômage de 7,2 % en 2022

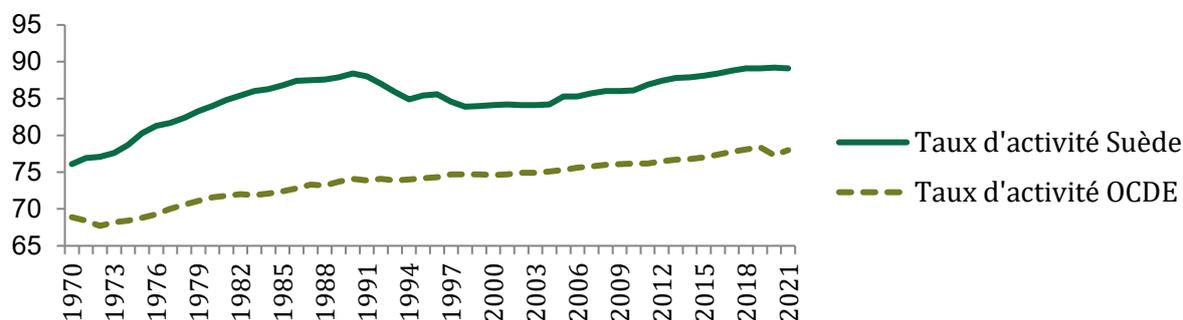
La Suède a un taux d'activité élevé, de 89,17 % selon l'OCDE en 2021 (cf. graphique 2). Il est quasiment égal au sein des populations masculine et féminine.

Tableau 2 : Taux d'activité, d'emploi et de chômage au troisième trimestre de 2022 par pays

Pays	Taux d'activité	Taux d'emploi	Taux de chômage
France	80,77 %	68,21 %	7,20 %
Suède	89,17 %	77,40 %	7,21 %

Source : Insee ; Statistics Sweden ; OCDE.

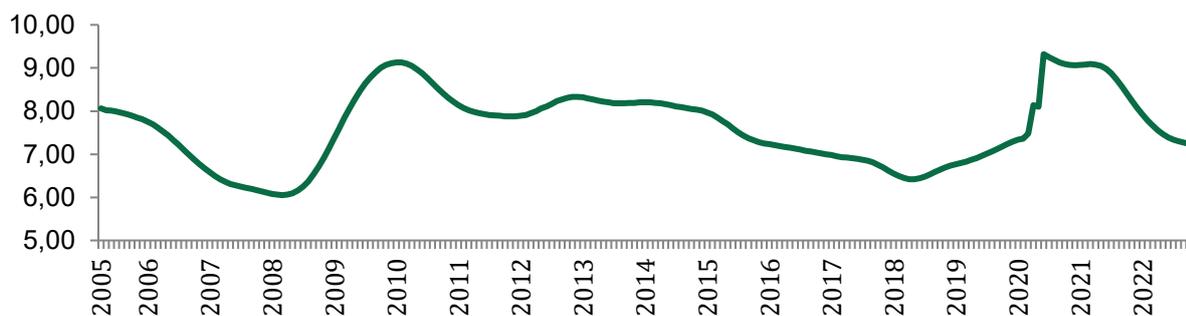
Graphique 2 : Taux d'activité depuis 1970 (%) de Suède et de la moyenne OCDE



Source : OCDE.

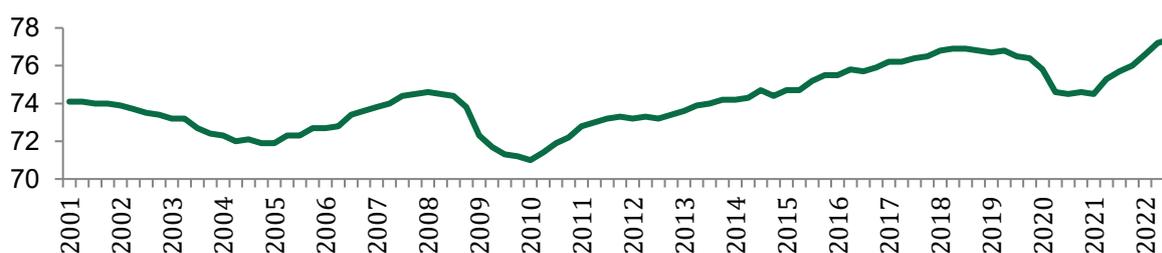
Au début des années 1990, le taux de chômage structurel était de 3 %. Après la profonde crise de 1992, le taux de chômage est passé à 11 %, avant de se stabiliser entre 7 et 8 % (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Évolution du taux de chômage (en %) en Suède depuis 2005



Source : Statistics Sweden.

Graphique 4 : Évolution du taux d'emploi (en %) en Suède depuis 2005



Source : OCDE.

Selon la comptabilisation du chômage par l'Arbetsförmedlingen (cf. encadré 1), le taux de chômage en Suède était de 6,6 % en 2022. Le taux de chômage était en baisse avant la pandémie malgré l'accueil de nombreux migrants en 2015 et 2016. Il a augmenté pendant la pandémie mais décroît depuis le second semestre 2021.

Encadré 1 : Des définitions différentes du chômage selon l'Arbetsförmedlingen et l'OCDE

La définition du chômage par l'Arbetsförmedlingen est plus restrictive que celle retenue par l'OCDE et *Statistics Sweden* :

- les statistiques du chômage de l'Arbetsförmedlingen se fondent sur les données des personnes inscrites au chômage. Le taux de chômage calculé par l'Arbetsförmedlingen s'appuie sur le décompte des demandeurs d'emploi inscrits à l'Arbetsförmedlingen ;
- les statistiques de l'OCDE et de *Statistics Sweden*, se fondent sur des analyses et enquêtes sur la population active. L'OCDE et *Statistics Sweden* s'appuient sur des données statistiques issues d'enquêtes et sondages de la population active. Le taux de chômage calculé comprend tous les demandeurs d'emploi, qu'ils soient ou non-inscrits à l'Arbetsförmedlingen.

Tableau 3 : Taux de chômage en Suède selon la définition retenue du chômage en 2022

Taux de chômage au sens de l'Arbetsförmedlingen	Taux de chômage au sens de l'OCDE et du BIT
6,6 %	7,7 %

Source : OCDE; *Statistics Sweden* ; *Arbetsförmedlingen*.

Cette situation illustre bien les concepts de halo du chômage et la difficulté à apprécier les contours et les enjeux du marché du travail.

Source : *Statistiken de l'Arbetsförmedlingen*.

La situation suédoise est donc paradoxale en ce que le pays dispose d'un taux d'activité très élevé et un chômage relativement élevé. Par exemple, le taux d'activité français est nettement plus faible, en dépit d'un taux de chômage d'un niveau similaire⁵.

Le marché de l'emploi est aujourd'hui tendu, malgré un taux de chômage toujours élevé, ce qui reflète un problème d'appariement, les chômeurs n'étant pas compétents ou pas candidats aux postes proposés par les entreprises. En 2022, 45 % des employeurs rapportaient avoir des difficultés de recrutement pour des postes non pourvus⁶. L'Arbetsförmedlingen estime ainsi que 129 240 emplois étaient vacants en novembre 2022.

1.1.3.2. Le taux de chômage est le plus élevé pour les groupes les plus éloignés de l'emploi

Le chômage est plus élevé chez les travailleurs peu qualifiés et les immigrants récents. Par exemple, le taux d'emploi des femmes de 15 à 64 ans nées à l'étranger est inférieur de 20 points à celui des femmes nées en Suède. En Suède, le chômage dure en moyenne 45,8 semaines pour les immigrants, contre 35,6 semaines pour les suédois.⁷

⁵ Données OCDE 2022.

⁶ Rapport de 2022 de *Statistics Sweden* sur les pénuries de main d'œuvre par secteurs d'activité en Suède.

⁷ *Statistics Sweden*, en novembre 2022.

Annexe VI

Tableau 4 : Part du type de population dans la population au chômage et en emploi en Suède en novembre 2022

Type de population	Population au chômage	Population en emploi
Suédois	38,8 %	76,5 %
Immigrés	61,2 %	23,5 %

Source : Statistics Sweden.

Il est également élevé chez les jeunes (15-24 ans) où il atteint 20,1% en octobre 2022. Cela tient à la réglementation qui veut qu'en cas de licenciement, les derniers embauchés soient les premiers licenciés, ce qui favorise les travailleurs les plus anciens de l'entreprise.

Le taux de chômage est moins élevé que la moyenne nationale dans les régions à la périphérie de la région capitale Stockholm-Uppsala, contrairement à la région périphérique de Copenhague au sud⁸.

1.1.4. Le droit du travail encadre strictement les licenciements pour les employés avec une ancienneté dans la même entreprise supérieure à deux ans

La protection de l'emploi en Suède met en place des règles strictes concernant le licenciement (cf. encadré 2). En particulier, la protection est plus forte pour les salariés qui sont dans l'entreprise depuis le plus longtemps et qui sont licenciés. Sont appliqués :

- ♦ une règle du « dernier entré/premier sorti » en cas de licenciement collectif ;
- ♦ un droit de préférence à la réembauche dans la même entreprise à l'avenir⁹. Les salariés licenciés disposent d'un droit à la réembauche dans l'entreprise qui les a licenciés : ils peuvent user de ce droit et être recrutés en priorité en cas d'ouverture de poste. Ce droit est soumis à la condition de durée effective du licencié dans l'entreprise. Pour les titulaires d'un contrat à durée indéterminée, il faut avoir effectué plus d'un an sur les trois dernières années. Pour les titulaires d'un contrat à durée déterminée, il faut avoir travaillé au moins neuf mois au cours des trois dernières années.

Dans les cas de licenciement, le bénéfice des indemnités chômage est soumis à l'inscription à l'*Arbetsförmedlingen*. Les personnes licenciées adhérentes à un syndicat peuvent solliciter l'indemnité chômage supplémentaire : l'aide en cas de licenciement, l'*Avgångsersättning* (AGE, cf. 1.1.5.2).

Encadré 2 : Législation suédoise sur la fin des contrats de travail

La loi¹⁰ régit le droit des contrats de travail et prévoit, comme en France, deux types de contrats : des contrats de travail à durée déterminée et indéterminée :

- une décision de licenciement doit être fondée par l'employeur sur des motifs objectifs (loi 1982:80, article 7). Ces motifs peuvent être : un manque de travail ou des circonstances liées personnellement à l'employé. Le licenciement n'est pas valide si la personne licenciée peut être placée à un autre poste dont elle dispose des compétences attendues ;
- un licenciement prend effet après un certain délai de préavis. L'employeur est tenu d'adresser au salarié un document avec toutes les conditions et les clauses qui régissent les relations de travail. (loi 1982:80, article 6 c) En particulier, pour les contrats à durée indéterminée, l'employeur doit communiquer au salarié quels sont les délais de préavis qui s'appliquent pour son contrat. L'employeur est libre d'adapter la durée de préavis, mais doit respecter un minimum pour ce délai, prévu par la loi (cf. tableau 5). **Le législateur ne prévoit pas de délai minimum de préavis pour les salariés ayant une ancienneté inférieure à 2 ans dans l'entreprise ;**

⁸ Réponse écrite de l'organisation internationale du travail à la mission, janvier 2023.

⁹ Loi 1982:80 du 24/02/1982, article 25.

¹⁰ Loi 1982:80 du 24/02/1982, complété par la loi 2022:836.

**Tableau 5 : Durées minimales du préavis de licenciement
selon l'ancienneté du salarié dans l'entreprise**

Ancienneté du salarié dans l'entreprise	Durée minimale du préavis
Entre 2 ans et 4 ans	2 mois
Entre 4 ans et 6 ans	3 mois
Entre 6 ans et 8 ans	4 mois
Entre 8 ans et 10 ans	5 mois
Supérieure à 10 ans	6 mois

Source : Loi 1982:80, Article 11.

- le licenciement immédiat ne peut avoir lieu que si le salarié a gravement manqué à ses obligations envers l'employeur. Le licenciement immédiat doit être motivé par des éléments dont l'employeur a eu connaissance au moins 2 mois avant la décision de licenciement (loi 1982:80, article 18).

Ces principes peuvent ensuite être appliqués et précisés de façon différente selon les secteurs, les accords de branche et interprofessionnels étant fréquents en Suède.

Source : Loi 1982:80.

1.1.5. L'indemnisation du chômage repose sur plusieurs offres complémentaires pour atteindre un niveau d'indemnisation de référence

L'indemnisation du chômage est particulièrement complexe en Suède. L'on distingue ainsi trois cas de figure :

- ◆ lorsqu'actif devient demandeur d'emploi en ayant souscrit une assurance chômage de base et des assurances complémentaires, les deux étant optionnelles, gérées par des caisses d'assurance chômage en concurrence entre elles ;
- ◆ lorsqu'un individu bénéficiant de l'assurance chômage suit une mesure d'activation du chômage (dite *active labour market policy (ALMP)*), comme une formation ou une mise en situation. Les allocations chômage sont payées, le temps de la mesure, par la caisse nationale d'assurance sociale, distincte des caisses d'assurance chômage ;
- ◆ lorsqu'un individu n'est pas ou plus couvert par l'assurance chômage, il peut bénéficier de minima sociaux.

1.1.5.1. Le régime d'assurance chômage est optionnel

Il existe **deux régimes d'assurance chômage de base**, suivant que le demandeur d'emploi est assuré auprès d'une caisse d'assurance chômage (*A-Kasse*) ou non^{11,12} :

- ◆ **s'il est assuré auprès d'une des 24 A-Kasse privée** (adhésion volontaire), **le demandeur d'emploi bénéficie d'allocations proportionnelles aux revenus antérieurs**¹³ ;
- ◆ **s'il n'est pas assuré auprès d'une A-Kasse**, **le demandeur d'emploi bénéficie d'allocations forfaitaires**, destinées à tous les chômeurs remplissant les conditions d'attribution. Ce régime est géré par la caisse Alfa.

¹¹ Loi 1997:238 sur l'assurance chômage.

¹² L'indemnisation du chômage en Suède, Unédic, juillet 2022.

¹³ Loi 1997:239 sur les caisses de chômage.

Encadré 3 : Conditions d'affiliation et de maintien dans un régime d'assurance chômage

Conditions générales pour bénéficiaire de l'assurance chômage (pour les deux régimes) :

- être inscrit à l'*Arbetsförmedlingen* ;
- être disponible pour l'emploi et apte à travailler pendant au moins 3 heures par jour et 17 heures par semaine au minimum ;
- avoir travaillé pendant au moins 6 mois au cours des 12 derniers mois (à raison de 60 heures minimum par mois) ; ou 420 heures sur une période consécutive de 6 mois (à raison de 40 heures minimum au cours de chacun de ces mois).

Conditions spécifiques attachées à chaque régime :

- **pour le régime facultatif** : être membre d'une *A-kasse* depuis au moins un an ;
- **pour le régime non contributif** : ne pas être membre d'une *A-kasse* ou d'être membre depuis moins d'un an. Il faut aussi avoir au moins 20 ans, l'aide n'est pas accessible aux plus jeunes.

Ces conditions sont réévaluées par le conseiller pour l'emploi au fil de la recherche d'emploi et du bénéfice de l'aide.

Source : *Arbetsförmedlingen* ; Loi 1997:238 sur l'assurance chômage.

La durée de l'indemnisation est la même pour les deux régimes : 300 jours. Les personnes ayant à charge un enfant de moins de 18 ans peuvent obtenir un délai de bénéfice supplémentaire de 150 jours. L'indemnisation chômage prend fin dès lors que le chômeur retourne à l'emploi. **En 2019, la durée moyenne d'indemnisation était de 153 jours**¹⁴. Un cumul de l'allocation et des revenus issus d'une activité (à temps partiel ou occasionnel) est possible sous condition.

Les montants des allocations chômage varient entre **1 415 €** par mois pour une personne bénéficiant de l'allocation forfaitaire à **2 526 €** par mois pour une personne bénéficiant de l'allocation proportionnelle durant les 100 premiers jours, puis 2 110€ par mois durant les 200 jours suivants (cf. encadré 4).

Encadré 4 : Les montants de l'allocation chômage

Pour le régime obligatoire avec le système d'allocation de base non contributif :

- l'allocation est de 510 SEK par jour (47,19 € par jour¹⁵, 1 415 € par mois) ;
- l'allocation est de 255 SEK par jour (23,59 € par jour, 707 € par mois) pour les personnes ayant travaillé à mi-temps (20 heures par semaine).

Pour le régime facultatif avec le système d'allocation proportionnelle :

- le montant correspond à 80 % du revenu de référence pendant les 200 premiers jours d'indemnisation puis à 70 % du revenu de référence pendant les 100 derniers jours.
- le revenu de référence est le revenu journalier moyen sur une période de 12 mois
- l'allocation est plafonnée à 910 SEK par jour (84,2 € par jour, 2 526 € par mois) pour les 100 premiers jours, puis plafonnée à 760 SEK (70,32 € par jour, 2 110€ par mois) pour les 200 jours suivants.

Si une nouvelle période d'indemnisation est ouverte, le montant de l'allocation peut être de deux niveaux, le taux le plus favorable sera retenu :

- égal à 80 % du revenu de référence du travail effectué, retenu pour l'ouverture des nouveaux droits à l'indemnisation ;
- égal à 65 % du revenu de référence retenu à l'ouverture des droits initiaux.

Source : Unédic ; Association des caisses de chômage « Sveriges A-kassor ».

¹⁴ Enquête Unédic auprès du PES Network en 2021, Rapport Unédic sur l'indemnisation chômage en Suède.

¹⁵ Taux de change du 14 novembre 2022 : 0,093 euros pour 1 couronne suédoise.

Encadré 5 : Le financement de l'assurance chômage

L'assurance chômage est financé par :

- des **subventions de l'État** (les cotisations sociales venant abondées le budget de l'État ;
- les **frais d'adhésion** aux A-kasse pour le régime facultatif. Les montants des frais d'adhésions sont annuellement fixés par la loi et dépendent de trois paramètres : le nombre d'adhérents ; le montant des allocations servies : le nombre d'allocations journalières. En 2020, ces frais couvraient environ 25 % du coût total des indemnités de chômage.

Le niveau de crédits alloués pour l'année 2019, par l'*Arbetsförmedlingen*, à l'assurance chômage est de 13,1 Md SEK (1,2 Md€), soit 0,23 % du PIB. Sur les dépenses totales de la sécurité sociale en 2021, 8 % ont été consacrées aux prestations et allocations non contributives dans le domaine du marché du travail (21 Md SEK, soit 1,9 Md€), ce qui représente 0,37 % du PIB.

Le nouveau gouvernement propose un renforcement des crédits d'activation versés aux entreprises, favorisant le retour à l'emploi : le projet de loi de finances pour 2023 prévoit un investissement de 5,8 milliards de SEK en 2023¹⁶ pour maintenir le niveau d'indemnisation augmenté durant la pandémie de 2020. Le gouvernement prévoit de maintenir jusqu'au 31 décembre 2023 les assouplissements prévus concernant le délai de carence et la durée de travail pour bénéficier de l'assurance chômage.

Source : Unédic ; Rapport de 2022 sur l'assurance chômage en Suède de l'Arbetsförmedlingen.

1.1.5.2. Les régimes d'assurances chômages complémentaires dépendent de l'affiliation à un syndicat

Les Suédois peuvent souscrire à **deux types d'assurances chômage complémentaires**, qui augmentent le niveau du taux de remplacement des allocations chômage :

- ◆ **l'indemnité de licenciement *Avgångsersättning* (AGE)**, qui s'applique aux travailleurs couverts par une convention collective. Environ 80 % des salariés suédois travaillent dans les entreprises couvertes par des conventions collectives.¹⁷ Cette indemnisation est gérée par trois organisations que l'on appelle des « Conseils de Sécurité de l'Emploi » : TRR pour les entreprises; TSL pour les industries et TSN pour les fonctionnaires. Ces trois conseils sont financés par les contributions des employeurs affiliés, à hauteur de 0,3 % de la masse salariale non plafonnée. Les montants de l'allocation versée sont variables selon le conseil. **Le montant de l'AGE est plafonné à 70 % du salaire d'avant chômage du bénéficiaire ;**
- ◆ **l'assurance revenu *Inkomstförsäkring***, dite indemnité syndicale. En Suède, les syndicats et les caisses d'assurance chômage ne se confondent pas systématiquement (cf. Encadré 6). Certains syndicats proposent une indemnité supplémentaire à leurs membres, *Inkomstförsäkring* (« assurance revenu »). **Avec ce complément, le montant de l'indemnisation peut s'élever jusqu'à 80 % du salaire de référence non-plafonné.** Environ 55-60 % des salariés sont éligibles à cette indemnisation.

Encadré 6 : Syndicalisation et évolution du taux de syndicalisation en Suède

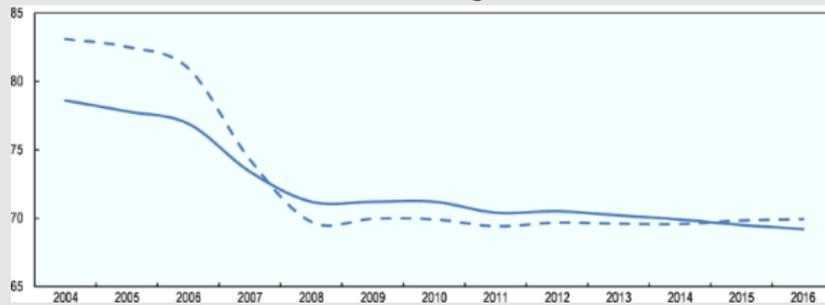
Il existe 25 syndicats en Suède affiliés à trois confédérations. A plupart des caisses de chômage sont affiliées à un syndicat. Le taux de syndicalisation en Suède est de 74 % pour les cadres et de 61 % pour les ouvriers (selon l'OCDE).

Certains syndicats proposent un système d'indemnisation chômage avec une caisse de chômage propre.

¹⁶ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/11/bibehallen-niva-i-a-kassan/>

¹⁷ <https://www.unionen.se/rad-och-stod/avgångsersättning-age>

Graphique 5 : Évolution du taux de syndicalisation et du taux d'adhésion à une caisse d'assurance chômage entre 2004 et 2016¹⁸

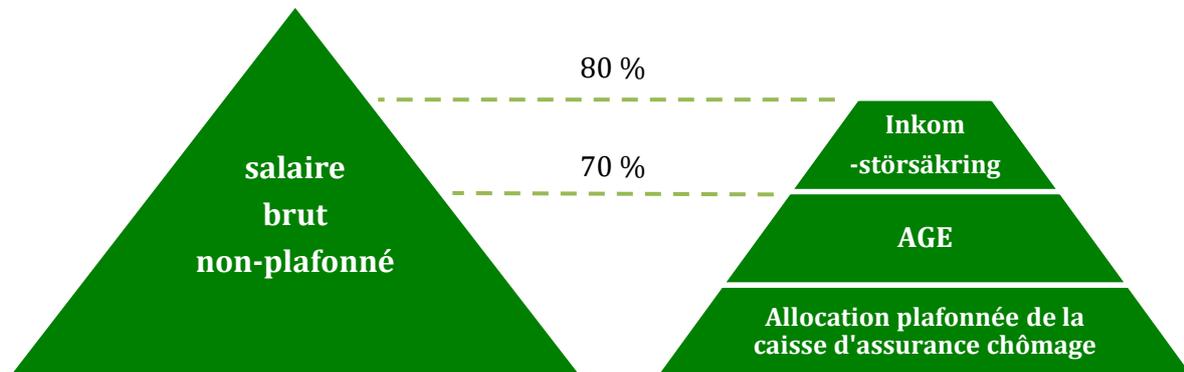


Source : OCDE¹⁹

Les dernières évolutions en Suède montrent que le taux de syndicalisation a baissé de plus de 10 % entre 2004 et 2008. Initialement inférieur au taux de syndicalisation, le taux d'adhésion à une caisse de chômage a moins diminué et s'établit au même niveau que celui de syndicalisation.

Source : OCDE, Mission.

Graphique 6 : Représentation des revenus de remplacement de base et complémentaire du chômage en Suède



Source : Unédic, rapport de 2022 sur l'assurance chômage en Suède.

Note de lecture : Le montant de l'indemnisation chômage est de 80 % du salaire brut plafonné. Ce montant est atteint par le cumul de paiements de trois sortes : le versement de la caisse de chômage, celui de l'AGE puis celui du syndicat. Les deux versements (AGE et Inkomstförsäkring) complètent l'indemnisation d'un chômeur, dont les prestations de la caisse de chômage sont plafonnées.

1.1.5.3. Les allocations chômage des demandeurs d'emploi qui suivent une mesure de recherche active d'emploi (ALMP) sont prises en charge directement par la caisse nationale d'assurance sociale

Lorsqu'un individu bénéficiant de l'assurance chômage suit une mesure d'activation du chômage (relevant d'une *active labour market policy* (ALMP) dans la littérature internationale), comme une formation ou une mise en situation, les allocations chômage sont payées, le temps de la mesure, par la caisse nationale d'assurance sociale, distincte des caisses d'assurance chômage²⁰. Cette distinction a ensuite des conséquences en matière de procédure de sanction.

¹⁸ La courbe pleine représente le taux de syndicalisation et l'autre courbe le taux de recours aux caisses de chômage. En Suède, il n'y a pas de relation automatique entre le syndicat et la caisse de chômage. Certains syndicats disposent de leur propre caisse de chômage.

¹⁹ <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264306943-11-en/index.html?itemId=/content/component/9789264306943-11-en>

²⁰ Arbetsförmedlingen, présentation à la mission, jeudi 1er décembre 2022.

Annexe VI

Parmi les 338 000 demandeurs d'emploi inscrits au deuxième trimestre 2022, 55 % bénéficient de l'assurance chômage et de mesures actives, et voient donc leurs allocations versées par la caisse nationale d'assurance sociale.

Tableau 6 : Répartition des différents types de demandeurs d'emploi parmi les 338 000 demandeurs d'emploi inscrits (Q2 2022)

Type de demandeurs d'emploi	% des demandeurs d'emploi inscrits à l'Arbetsförmedlingen
Assuré chômage en ALMD	55 %
Assuré chômage non ALMD	34 %
Inscrits au SPE restant	11 %

Source : Arbetsförmedlingen, présentation à la mission, jeudi 1^{er} décembre 2022.

1.1.6. Les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier de minima sociaux

1.1.6.1. Les revenus minimum

L'*Ekonomiskt bistånd* (« aide financière »)²¹ est une allocation temporaire versée par la municipalité pour toute personne qui n'a pas les moyens de subvenir à ses besoins. Les services sociaux de la municipalité déterminent le droit d'obtention de cette aide, qui exige chaque mois une justification de la part du demandeur.

Le montant s'élève à 4 250 SEK (390 €) pour une personne adulte seule et 6 950 SEK (638 €) pour un couple. Un supplément est ajouté par nombre d'enfants à domicile, qui dépend de l'âge de l'enfant (de 2 200 SEK (220 €) pour un enfant de moins d'un an à 4 070 SEK (374 €) pour un jeune de 19-20 ans).

Ces allocations représentent pour les communes 15 Md SEK en 2021, soit 1,35 Md€, c'est-à-dire 0,25 % du PIB suédois.

1.1.6.2. Les aides au logement

Les aides au logement sont versées par l'Agence suédoise d'assurance sociale, la *Försäkringskassan*²².

Une personne célibataire sans enfant de moins de 29 ans a droit à une allocation logement de la Caisse nationale de sécurité sociale. Les conditions sont les suivantes : un revenu annuel brut de moins de 86 720 SEK (7 956 € soit moins de 663 € par mois) et un loyer supérieur à 1 800 SEK (165 €).

Les familles avec enfants peuvent percevoir une allocation logement mensuelle²³ plafonnée à 3 400 SEK (312 €) par mois si elles ont un enfant vivant à la maison, 4 200 SEK (386 €) si elles ont deux enfants ou plus vivant à la maison et 5 200 SEK (477 €) si elles ont trois enfants ou plus vivant à la maison.

²¹ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/ekonomiskt-bistand/>

²² <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/arbetssookande/bostadsbidrag>

²³ <https://www.forsakringskassan.se/privatperson/foralder/bostadsbidrag-till-barnfamiljer>

1.2. Organisation du service public de l'emploi (SPE) : un système initialement centralisé que la réforme de 2019, externalisant une grande partie de son activité, a profondément transformé

1.2.1. La structure du SPE est très verticale et centralisée autour de deux pôles majeurs : d'une part le bloc politique, composé du ministère de l'emploi et du Parlement et d'autre part, l'agence nationale *Arbetsförmedlingen*

La politique de l'emploi suédoise est centralisée (cf. graphique 7 et encadré 9). Le ministère et le parlement définissent les orientations du SPE, et l'*Arbetsförmedlingen*, l'opérateur public national, met en œuvre la politique de l'emploi. Les partenaires sociaux et les collectivités territoriales n'ont qu'un rôle limité²⁴.

Le parlement, sur proposition du ministère suédois de l'Emploi (*Arbetsmarknadsdepartementet*) définit les modalités d'indemnisation du chômage, les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi, ainsi que les grandes orientations de l'agence chargée de sa mise en œuvre : l'*Arbetsförmedlingen*.

Le service public de l'emploi suédois est définie dans la loi 2007:1030 et amendé par l'ordonnance 2022:811 du 7 juin 2022.

Encadré 7 : Définition du SPE par la loi suédoise

<i>Article 1</i>
Le Service public de l'emploi est responsable du service public de l'emploi et de ses activités de politique du marché du travail.
<i>Article 2</i>
Le Service public de l'emploi s'efforce d'améliorer le fonctionnement du marché du travail en :
<ul style="list-style-type: none">▪ en réunissant efficacement les personnes qui cherchent du travail et celles qui en cherchent ;▪ en accordant la priorité aux personnes éloignées du marché du travail ;▪ contribuer à une augmentation durable de l'emploi à long terme.
<i>Article 3</i>
L'activité du Service public de l'emploi vise à :
<ul style="list-style-type: none">▪ elle est exécutée de manière efficace, uniforme et juridiquement sûre,▪ les demandeurs d'emploi et les employeurs ont accès à un service équivalent dans tout le pays,▪ elle est adaptée aux différentes conditions et aux besoins des différentes régions du pays,▪ elle conduit à une mobilité géographique et professionnelle accrue des demandeurs d'emploi,▪ elle est adaptée à la situation de l'individu,▪ elle ne fausse pas les conditions de concurrence sur le marché du travail,▪ il ne contribue pas au déplacement d'emplois, sauf si cela peut être justifié par la politique du marché du travail ; et▪ elle promeut la diversité et l'égalité des sexes et combat la discrimination à l'emploi et la ségrégation entre les sexes sur le marché du travail. Décret (2015:138).

Source : Loi 2007:1030.

Le ministère de l'emploi supervise l'action de l'*Arbetsförmedlingen* en définissant les orientations générales du SPE²⁵ (cf. encadré 8).

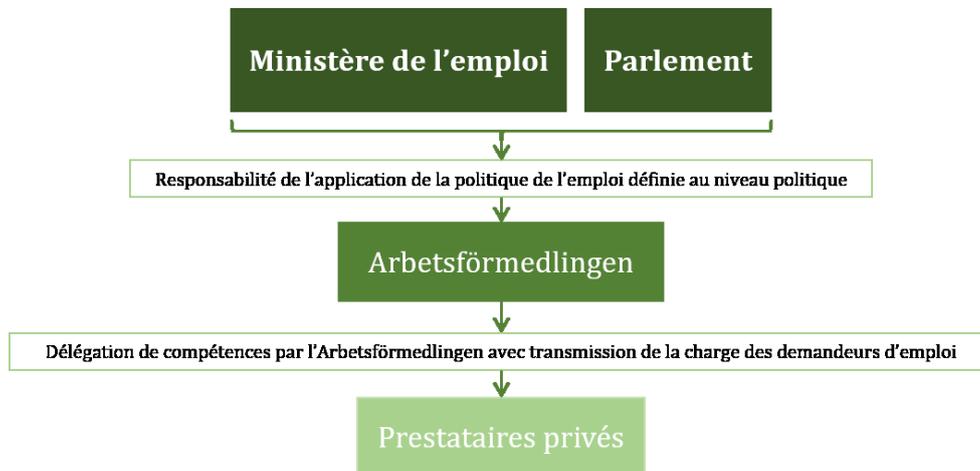
²⁴ Loi 2007:1030.

²⁵ SFS 2022:593, qui rappelle en substance que le ministère de l'emploi est hiérarchiquement supérieur à l'*Arbetsförmedlingen*.

Annexe VI

En 2019, une profonde réforme de l'*Arbetsförmedlingen* a conduit à externaliser à des prestataires privée une large partie de ses activités.

Graphique 7 : Structure de la gouvernance du SPE en Suède



Source : Mission.

Encadré 8 : Structure et organisation du ministère de l'Emploi suédois

- Le ministre est assisté de deux secrétariats (juridique et appui opérationnel) et de cinq unités (marché du travail, droit et environnement du travail, égalité, droits de l'homme et égalité, affaires européennes et internationales).
- Sur les 5 000 agents dont dispose le gouvernement au niveau central, répartis entre 12 pôles ministériels, le ministère de l'emploi dispose de 158 agents (10^{ème} position), à comparer aux 10 000 agents de l'agence pour l'emploi.

Source : <https://www.regeringen.se/sveriges-regering/arbetsmarknadsdepartementet/>

1.2.2. L'*Arbetsförmedlingen*, principal opérateur du SPE, a été profondément transformée en 2019

1.2.2.1. L'*Arbetsförmedlingen* est l'opérateur unique du SPE

L'*Arbetsförmedlingen* est l'opérateur public principal du SPE suédois. Il a été créé en 2007, par la loi 2007:1030. Avant 2008, l'organisation du SPE était fortement décentralisée (cf. encadré 9). L'*Arbetsförmedlingen* est sous la responsabilité du ministère de l'emploi (cf. graphique 7), l'opérateur est administré par un conseil d'administration et par une équipe de direction (cf. encadré 10).

Encadré 9 : Une organisation fortement décentralisée précédemment à l'*Arbetsförmedlingen*

Avant 2008 et la réforme de 2007 (loi 2007:1030), chacun des 21 comtés de la Suède possédait une commission régionale de l'emploi, dirigée par un Conseil suédois du marché du travail (l'AMS), responsable de la gestion des politiques de l'emploi.

Chaque commission était membre de l'Agence suédoise du marché du travail (l'AMV), une autorité suédoise de supervision du SPE, créée en 1947. L'AMV était la structure qui regroupait l'AMS et les commissions régionales. L'*Arbetsförmedlingen* reprend les compétences de l'AMV et de l'AMS.

Source : *Arbetsförmedlingen*, Mission.

La loi confie cinq missions à l'Arbetsförmedlingen²⁶, qui sont :

- ◆ administrer l'assurance chômage et les aides sociales en veillant à ce qu'elle fonctionne comme une assurance de transition ;
- ◆ organiser et effectuer l'accompagnement des demandeurs d'emploi, gérer les services offerts aux demandeurs d'emploi et contrôler la recherche d'emploi des chômeurs ;
- ◆ gérer le service aux entreprises et gérer les entreprises prestataires;
- ◆ l'Arbetsförmedlingen veille à la bonne coordination des acteurs du SPE et au bon fonctionnement des systèmes d'informatique ;
- ◆ évaluer l'efficacité des politiques de l'emploi et d'en produire des statistiques.

L'agence est dotée d'une structure centralisée et de **112 agences** réparties sur le territoire, découpé en **sept divisions régionales²⁷**. 88 de ces agences sont des bureaux permanents, 24 sont des bureaux dans lesquels les équipes de l'Arbetsförmedlingen se rendent régulièrement. Proche des maisons France Service, 120 Statens Servicecenter permettent aux Suédois de bénéficier d'informations de premier niveau sur le SPE.

Encadré 10 : Gouvernance de l'Arbetsförmedlingen

L'Arbetsförmedlingen, en tant qu'opérateur principal du SPE, est sous la direction du ministère de l'emploi suédois. L'opérateur dispose de deux niveaux de gouvernance :

- le directeur général de l'Arbetsförmedlingen est nommé par le ministère. Le directeur général organise l'équipe de direction en nommant ses membres dirigeants ;
- l'Arbetsförmedlingen dispose d'un organe décisionnel. Les membres du conseil d'administration sont nommés par le ministre de l'emploi et prend les décisions stratégiques concernant l'opérateur principal. Le conseil d'administration est aujourd'hui composé de dirigeants d'entreprises, de cadres de l'Arbetsförmedlingen et d'élus politiques²⁸.

Source : Arbetsförmedlingen.

1.2.2.2. En 2019, une profonde réforme du SPE a conduit à réduire de 30 % le nombre d'employés de l'Arbetsförmedlingen et à externaliser une large partie de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

A la suite des élections législatives de 2018 qui ont vu la progression du parti libéral de centre droit, il a été décidé de libéraliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

L'activité de l'Arbetsförmedlingen a été concentré sur le suivi, l'analyse et le pilotage macroéconomique du marché du travail ; le bon fonctionnement du marché du travail et la bonne coordination des acteurs de ce marché ; la mise en place d'outils communs. Les contacts avec les publics ont été réduits à la gestion des outils numériques, au premier entretien téléphonique, et à l'accompagnement des publics les plus en difficulté. L'accompagnement des autres publics a été confié à des prestataires privés. La sélection et le suivi de ces prestataires est devenu une activité importante de l'Arbetsförmedlingen.

Les effectifs de l'Arbetsförmedlingen sont passés de 16 000 agents à 11 000 agents en trois ans, dont 4 500 départs organisés en un an dans le cadre du plus important plan de licenciement de l'histoire contemporaine du pays.

²⁶ Les missions de l'Arbetsförmedlingen sont détaillées par la loi 2007:1030.

²⁷ Loi 222:593 sur la division régionale de certaines autorités administratives.

²⁸ Le conseil d'administration de l'Arbetsförmedlingen compte neuf membres en janvier 2023. Sur ces membres, trois membres sont des personnalités politiques, deux personnes issues de l'Arbetsförmedlingen (la directrice générale de l'opérateur et la directrice des affaires juridiques), une personne issue de la haute administration suédoise (directeur de la dette nationale), deux dirigeants d'entreprises et un professeur.

Annexe VI

Le rôle des prestataires privés est donc très important. L'*Arbetsförmedlingen* a développé des procédures extensives de contrôle de leur activité, et leur financement est fonction des résultats obtenus. Ces résultats sont fonction du nombre de demandeurs d'emploi placés et de la distance à l'emploi de ces demandeurs d'emploi. Le financement comporte trois parties :

- ◆ un financement par chômeur et pour chaque période d'inscription au chômage ;
- ◆ un financement basé sur la performance du prestataire, versé en trois fois après le retour à l'emploi du chômeur, le dernier versement s'effectuant 12 mois après la sortie de l'accompagnement si la personne est toujours en emploi ;
- ◆ une aide spécifique supplémentaire, pour les demandeurs d'emploi demandant un accompagnement plus intense (des cours de langues par exemple).

1.2.2.3. Les moyens budgétaires du SPE

L'*Arbetsförmedlingen* reçoit du Ministère de l'emploi une lettre de règlement qui détaille les principaux objectifs du SPE pour l'année à venir. Pour atteindre ces objectifs et à partir des données budgétaires des précédents exercices, l'opérateur doit élaborer un projet de budget et de financement²⁹. Le budget proposé par l'*Arbetsförmedlingen* devra être validé par le Parlement Suédois.

L'*Arbetsförmedlingen* présente un budget annuel de 75,91 Md SEK³⁰ (6,75 Md €³¹) en 2020. Ce budget est en réduction de 20,00 % par rapport à 2018 et représente désormais environ 0,12 % du PIB de la Suède. Les dépenses d'indemnisation représentaient 55,10 % des dépenses de l'*Arbetsförmedlingen* en 2020, tandis que les coûts de politiques actives du marché de l'emploi pesaient 9,59 % des dépenses totales de l'*Arbetsförmedlingen* en 2020³².

L'*Arbetsförmedlingen* est caractérisée par un fort recours à la formation : des formations ont été prescrites à 42,9 % des demandeurs d'emploi au cours des quatre dernières semaines de 2016³³. La mission a pu obtenir davantage d'informations concernant les moyens et les dépenses de l'*Arbetsförmedlingen* pour payer les prestations de formations et pour recourir aux prestataires privés (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Budgets de formation et de recours aux prestataires privés de l'*Arbetsförmedlingen*

Type de dépenses	Budgets
Budget de formation	<ul style="list-style-type: none">▪ formation professionnelle : 1 282 M SEK (114 M €) en 2021 et 967 M SEK (86 M €) en 2022 ;▪ autres formations : 671 M SEK (60 M €) en 2021 et 477 M SEK (42 M €) en 2022.
Budget de prestataires privés	<ul style="list-style-type: none">▪ services de coaching et d'accompagnement : 3 206 M SEK (285 M €) en 2021 et 2 575 M SEK (229 M €) en 2022 ;▪ formations : 473 M SEK (42 M €) en 2021 et 411 M SEK (37 M €) en 2022.

Source : Informations communiquées à la mission par l'*Arbetsförmedlingen* le 13 janvier 2023.

Note de lecture : Le taux de change du 13 janvier 2023, de 1 SEK pour 0,089 €

²⁹ Règlement 2000:605 et 2000:606.

³⁰ Rapport de l'*Arbetsförmedlingen* sur son budget pour l'année 2020 et sur ses prévisions pour les années 2021 à 2024.

³¹ Taux de change du 17 janvier 2023 de 0,089 euros pour 1 couronne suédoise.

³² Rapport de l'*Arbetsförmedlingen* sur son budget pour l'année 2020 et sur ses prévisions pour les années 2021 à 2024.

³³ OCDE, CEDEFOP.

1.2.2.4. Les moyens humains du SPE

En 2021, l'*Arbetsförmedlingen* compte un effectif annuel de 10 240 employés³⁴.

Tableau 8 : Personnel total de l'*Arbetsförmedlingen* selon les années

Année	2017	2018	2019	2020	2021
Effectif annuel	13 243	12 726	10 705	8 671	10 240
Employés moyens	14 554	14 064	12 257	10 735	11 087

Source : Rapport annuel de 2021 de l'*Arbetsförmedlingen*.

Le rapport de l'*Arbetsförmedlingen* de prévision des coûts³⁵ atteste de la volonté de l'*Arbetsförmedlingen* de licencier près d'un tiers des salariés du SPE. Compte tenu du transfert des compétences des missions d'activation, d'accompagnement dans la recherche d'emploi et de formation des demandeurs d'emploi aux prestataires privés, cela reviendrait à un licenciement d'environ 4 500 ETP.

1.2.3. Les régions et les communes participent au SPE via des groupes de coordination et d'associations financières

La loi prévoit une participation et un travail collaboratif entre l'*Arbetsförmedlingen* et les régions et les communes³⁶. Cette coopération intervient en matière financière et de contribution aux efforts d'activation des demandeurs d'emploi. Un espace de coopération est prévu et géré par des associations regroupant toutes ces institutions (*Arbetsförmedlingen*, régions, communes et l'Agence d'assurance sociale, la *Försäkringskassan*)³⁷.

Ces associations de coordination des financements ont six missions définies par la loi (cf. encadré 11). Les missions peuvent être résumés de la sorte : organisation d'un dialogue, détermination d'objectifs, répartition des fonds et effectuer une évaluation d'impact.

Les fonds investis par ces associations de coordination visent à développer et améliorer les offres de formation pour la requalification des demandeurs d'emploi (cf. encadré 11). L'existence de ces associations n'est pas obligatoire et celles-ci sont complémentaires au travail effectué par l'*Arbetsförmedlingen*. Le financement de ses offres de services se fait par l'agence suédoise d'assurance sociale, les régions et les communes. Ce recoupement des compétences apparaît comme un facteur de complexité supplémentaire du système suédois.

Encadré 11 : Définition de la coopération au sein du SPE par la loi

Loi 2007 :1030, Article 14

Dans le même but, *Arbetsförmedlingen* doit coopérer avec *Försäkringskassan* (assurance d'assurance sociale), les municipalités et les régions conformément à la loi (2003 :1210) sur la coordination financière des mesures de réhabilitation. Décret (2019 :1063).

Loi 2003 :1310, Article 2

Les actions de coordination financière sont ciblées sur les personnes nécessitant des efforts coordonnés de réadaptation et visent à atteindre ou à améliorer leur capacité à exercer un emploi rémunéré.

Loi 2003:1310, Article 5

Le *Försäkringskassan* apportera la moitié des fonds à la coordination financière. La ou les régions participantes contribuent pour un quart des fonds et la ou les municipalités participantes pour un quart.

³⁴ Rapport annuel de 2021 de l'*Arbetsförmedlingen*

³⁵ Rapport de prévision des coûts de l'*Arbetsförmedlingen* pour les années 2019-2022.

³⁶ La loi 2007:1030, article 14.

³⁷ Loi 2003:1210 et loi 2019:914 ; il n'existe pas d'association générale.

Annexe VI

Loi 2003 :1210, Article 7

La tâche d'un groupe de coordination consiste à !

- 1. Décider des objectifs et des orientations de la coordination financière ;
- 2. Soutenir la coopération entre les parties concernées ;
- 3. Financer les activités visées à l'article 2 qui relèvent de la responsabilité conjointe des parties coopérantes ;
- 4. Décider de l'utilisation des fonds disponibles pour la coordination financière ;
- 5. Le suivi et l'évaluation des mesures de réhabilitation ;
- 6. établir le budget et les comptes annuels pour la coordination financière.

Source : Loi 2007:1030.

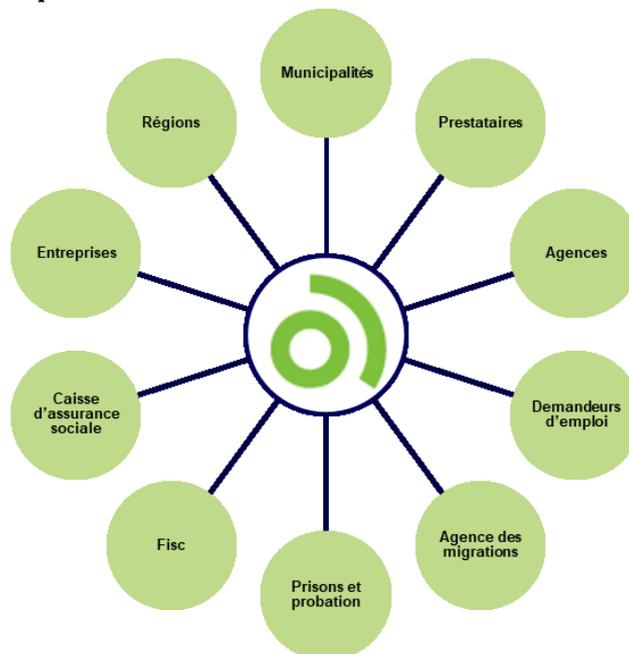
1.2.4. L'Arbetsförmedlingen se voit aujourd'hui comme le *hub* de nombreux acteurs du marché du travail

Le système suédois est plus complexe que les autres modèles étudiés en ce que :

- ◆ **les allocations chômage relèvent de nombreux acteurs** (*A-Kasse, Alfa Kasse*, caisse nationale d'assurance sociale, municipalités) ;
- ◆ **l'externalisation de l'accompagnement** des demandeurs d'emploi a multiplié le nombre d'acteurs impliqués dans l'organisation du SPE en Suède ;
- ◆ **les municipalités ont des compétences liées à la formation**, qui se recoupent en partie avec certaines compétences de l'*Arbetsförmedlingen*.

Dans ce contexte, l'*Arbetsförmedlingen* se voit comme un *hub* au centre des nombreux acteurs qui peuvent intervenir dans le marché de l'emploi (cf. graphique 8). Cette situation est d'autant peu lisible pour la mission qu'elle n'a pas pu visiter d'agence locale ou rencontrer de prestataires privés lors de son déplacement à Stockholm, et n'a échangé qu'avec les équipes de l'administration centrale de l'*Arbetsförmedlingen*.

Graphique 8 : Présentation des différents intervenants du SPE



Source : Arbetsförmedlingen, présentation à la mission, jeudi 1^{er} décembre 2022.

2. État des lieux sur les cinq thèmes prioritaires de la mission

2.1. Coordination opérationnelle des différents acteurs du SPE : un système très centralisé et intégré au moyen d'un SI commun

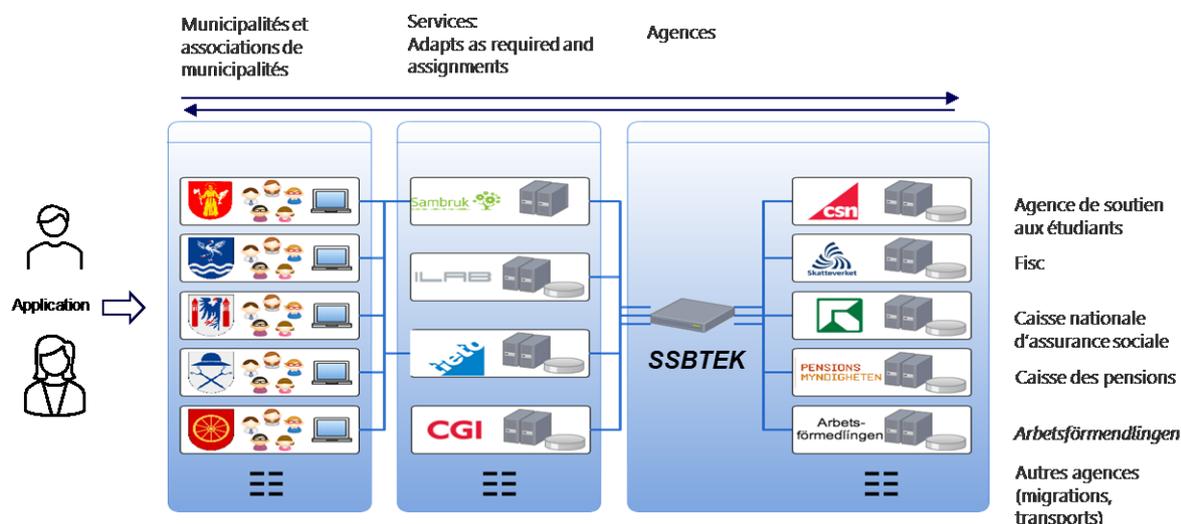
La Suède a mis en place une interconnexion des systèmes d'information de 90 % des municipalités et des principales agences nationales, appelée SSBTEK.

Encadré 12 : Le SSBTEK, un système d'informations intégré

SSBTEK est une plateforme d'échange de l'information entre les agences, les communes et les organisations gouvernementales. Ce système permet d'avoir une vision globale de l'ensemble des prestations versées aux bénéficiaires par plusieurs acteurs. SSBTEK est géré par *Försäkringskassan*. Cette plateforme d'échange d'informations ne concerne que les informations de prestations financières versées aux bénéficiaires. Les informations communiquées par l'*Arbetsförmedlingen* sur la plateforme SSBTEK ne peuvent concerner que les informations financières (loi 2001:453).

Source : *Försäkringskassan*.

Graphique 9 : Système d'information SSBTEK



Source : *Arbetsförmedlingen, présentation à la mission, jeudi 1^{er} décembre 2022.*

2.2. Diagnostic des demandeurs d'emploi : le diagnostic initial des demandeurs d'emploi repose sur un entretien téléphonique organisé par un conseiller de l'Arbetsförmedlingen avec un recours à l'intelligence artificielle

Le demandeur d'emploi doit s'inscrire sur le site de l'Arbetsförmedlingen pour bénéficier d'une allocation chômage. L'inscription donne un numéro d'identification qui permet au demandeur d'emploi de solliciter sa caisse de chômage pour faire sa demande d'allocation.

L'Arbetsförmedlingen fonde le diagnostic initial sur une interview téléphonique (cf. encadré 13), appuyé par une intelligence artificielle. Ce support d'évaluation numérique s'appuie sur les données personnelles fournies au moment de l'inscription par le demandeur d'emploi. Le profilage automatique s'appuie sur des données personnelles (informations personnelles,

domaine et niveau de qualification, compétences et expériences personnelles) et professionnelles (expériences professionnelles antérieures)³⁸.

L'*Arbetsförmedlingen* évalue, avec cet entretien téléphonique, la distance du demandeur d'emploi à l'emploi et détermine s'il est autonome ou vulnérable. Le diagnostic initial conditionne l'accompagnement du demandeur d'emploi dans sa recherche de travail.

Si le demandeur d'emploi est assuré de trouver un emploi dans les trois prochains mois, l'*Arbetsförmedlingen* génère automatiquement un plan personnel de retour à l'emploi (cf. Encadré 14) et place le demandeur d'emploi dans une modalité d'accompagnement autonome.

Encadré 13 : la réunion de planification, premier entretien de l'*Arbetsförmedlingen* avec le demandeur d'emploi

Le premier entretien a pour objectif d'organiser la recherche d'emploi du chômeur et de le placer dans des programmes d'activation. Le conseiller va proposer des activités au chômeur.

Pour ce premier entretien, le demandeur d'emploi n'est pas reçu dans une agence de l'*Arbetsförmedlingen*. Le premier contact se fait par téléphone.

La réunion de planification est divisée en quatre parties : les compétences ; le poste recherché ; le soutien que va apporter l'*Arbetsförmedlingen* au demandeur d'emploi et la définition de la structure de l'accompagnement.

Pour effectuer le diagnostic initial, le conseiller emploi s'appuie sur les compétences du demandeur d'emploi, ses anciens postes effectués, son CV, les souhaits et motivations du chômeur. Le demandeur d'emploi est incité à travailler son CV et son projet professionnel en amont de la réunion.

Le chômeur pourra faire une demande d'indemnisation du régime non contributif de l'assurance chômage, s'il n'est pas affilié à une caisse de chômage. Le conseiller pour l'emploi examinera cette demande et la situation financière du demandeur d'emploi au cours de ce premier entretien.

Source : *Arbetsförmedlingen* (<https://arbetsformedlingen.se/for-arbetsokande/arbetslos---vad-hander-nu/infor-planeringssamtalet>).

2.3. Accompagnement des demandeurs d'emploi : l'*Arbetsförmedlingen* fournit seulement des ressources en ligne aux demandeurs d'emploi les plus autonomes et recourt à des prestataires privés pour l'accompagnement des chômeurs les moins autonomes

2.3.1. L'accompagnement du demandeur d'emploi est déterminé par sa distance à l'emploi

À l'issue du diagnostic initial réalisé durant le premier entretien téléphonique (cf. encadré 13), l'accompagnement des demandeurs d'emploi peut donc suivre trois formes :

- ◆ si le demandeur d'emploi est suffisamment autonome et a des perspectives de retour à l'emploi d'ici trois mois, le **demandeur d'emploi est laissé en autonomie**. Les demandeurs d'emploi pourront s'appuyer sur les outils numériques de l'*Arbetsförmedlingen* ;
- ◆ si le demandeur d'emploi est moins autonomes et a des perspectives limités de retour à l'emploi dans les trois mois ou a besoin de préciser son projet de retour à l'emploi, le **demandeur d'emploi est orienté vers un prestataire privé qui sera chargé de son accompagnement**. Dans cette hypothèse-là, le demandeur d'emploi aura recours à l'application *KROM* pour choisir son prestataire privé (cf. 2.3.2) ;

³⁸ <https://arbetsformedlingen.se/om-webbplatsen/juridisk-information/bedomning-och-profilering>

Annexe VI

- ◆ si le demandeur d'emploi est particulièrement vulnérable ou trop éloigné du marché du travail, **il est accompagné par l'Arbetsförmedlingen**. La mission ne dispose pas de plus d'informations sur l'accompagnement réservé à ces publics-là.

A l'issue du diagnostic, ces modalités d'accompagnement et les objectifs de la recherche d'emploi sont définis dans un plan personnel de retour à l'emploi, auquel le demandeur d'emploi doit se conformer. Tous les demandeurs d'emploi disposent, quelle que soit la distance à l'emploi, un plan personnel de retour à l'emploi (cf. encadré 14).

Encadré 14 : Le plan personnel de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi

Le premier entretien aboutit à la définition d'un plan personnel de retour à l'emploi. Ce plan est accessible via le profil du chômeur sur le site de l'Arbetsförmedlingen.

Ce plan établit les étapes à suivre : les activités à mener ; les objectifs de retour à l'emploi et les projets professionnels souhaités.

Le plan personnel est réactualisé avec l'apport des déclarations mensuelles du demandeur d'emploi. Il contient toutes les informations relatives aux échanges avec les conseillers de l'Arbetsförmedlingen.

Source : Arbetsförmedlingen.

Les demandeurs d'emploi peuvent changer de modalité d'accompagnement. Selon la capacité à retourner à l'emploi et considérant l'évolution de la situation personnelle des demandeurs d'emploi, l'Arbetsförmedlingen peut faire changer un chômeur de modalité d'accompagnement (et passer par exemple d'un accompagnement autonome, à un accompagnement externalisé).

Si le demandeur d'emploi est assuré de trouver un emploi dans les trois prochains mois, l'Arbetsförmedlingen génère automatiquement un plan personnel de retour à l'emploi (cf. encadré 14) et place le demandeur d'emploi dans une modalité d'accompagnement autonome. En particulier pour les publics jugés les plus autonomes, l'Arbetsförmedlingen propose des ressources numériques et des créneaux d'entretien en visioconférence avec un conseiller de l'opérateur. Ces publics sont tenus de déclarer leur activité dans le rapport d'activité mensuel (cf. 2.4.1 et encadré 16).

2.3.2. L'Arbetsförmedlingen recourt largement aux prestataires privés mais laisse aux demandeurs d'emploi la possibilité de choisir un prestataire, parmi une liste préétablie, qui sera chargé de leur accompagnement

Le demandeur d'emploi choisit le prestataire privé qui sera chargé de son accompagnement dans une liste de prestataires proposée par le système KROM. Toutes les personnes placées par l'Arbetsförmedlingen en accompagnement externalisé ont recours à la plateforme KROM. Cet outil ne concerne aujourd'hui que 21 %³⁹ des demandeurs d'emploi en Suède.

Le système KROM (cf. encadré 15) est une plateforme numérique qui utilise l'intelligence artificielle pour appairer un demandeur d'emploi avec les prestataires privés. L'intelligence artificielle du système KROM fournit aux demandeurs d'emploi une liste de prestataires privés adaptée à son diagnostic initial. Les demandeurs d'emploi choisissent librement un prestataire privé parmi la liste établie par l'intelligence artificielle de l'Arbetsförmedlingen.

³⁹ Eléments transmis par l'organisation internationale du travail en janvier 2022.

Encadré 15 : La plateforme *KROM*

KROM est une plateforme gérée par l'*Arbetsförmedlingen* qui se charge de mettre en relation les demandeurs d'emploi et les prestataires privés de l'accompagnement. Environ 70 000 demandeurs d'emploi sont inscrits sur cette plateforme, soit environ 21 % des demandeurs d'emploi inscrits à l'*Arbetsförmedlingen* en 2022.

La plateforme *KROM* utilise l'intelligence artificielle pour former des groupes de demandeurs d'emplois et pour les appareiller avec des prestataires privés.

Durant le premier entretien téléphonique, l'*Arbetsförmedlingen* utilise une intelligence artificielle pour évaluer la distance à l'emploi des demandeurs d'emploi. L'*Arbetsförmedlingen* oriente complètement les publics peu autonomes mais non vulnérables vers un accompagnement organisé par un prestataire privé. Cet effectif de demandeurs d'emploi qui sera placé en accompagnement externalisé est divisé en trois catégories (cf. tableau 9) selon leur probabilité de retour à l'emploi calculé par l'IA. Chaque demandeur d'emploi est donc affilié à un « *KROM Track* ».

Tableau 9 : Division en trois effectifs des demandeurs d'emploi pour lesquels l'*Arbetsförmedlingen* recourt à un accompagnement externalisé

Parcours « <i>KROM Track</i> »	La distance à l'emploi de ces demandeurs d'emploi	Part de l'effectif dans l'effectif total à l'accompagnement externalisé	Approximation du nombre total de bénéficiaires
A	Les plus près de l'emploi	18 %	12 600
B	Les personnes à mi-chemin	38 %	26 600
C	Les plus éloignés de l'emploi	44 %	30 800

Source : Présentation de l'*Arbetsförmedlingen* à la mission.

Note : Sur les 70 000 placés par l'*Arbetsförmedlingen* dans un programme d'accompagnement externalisé, 12 600 sont jugés proches de l'emploi, 26 600 ont des difficultés intermédiaires et 30 800 sont jugés plus loin de l'emploi.

L'*Arbetsförmedlingen* établit une liste de prestataires privés pour chaque « *KROM Track* ». Le demandeur d'emploi choisit un prestataire privé de la liste de son programme. Pour aider le demandeur d'emploi dans son choix, la plateforme *KROM* met à disposition :

- une description du prestataire et des services qu'il propose ;
- un aperçu de ses résultats et de sa performance avec une note (une gradation de une à quatre étoiles).

Source : Présentation de l'*Arbetsförmedlingen* à la mission.

En particulier, l'*Arbetsförmedlingen* recourt aux prestataires privés pour trois missions :

- ◆ pour la formation des demandeurs d'emploi ;
- ◆ pour le coaching et le suivi intensif des demandeurs d'emploi ;
- ◆ pour le placement des demandeurs d'emploi en emplois aidés et en stages.

2.3.3. L'*Arbetsförmedlingen* opère un suivi et contrôle les prestataires privés sélectionnés

L'*Arbetsförmedlingen* établit à l'échelle nationale des contrats de prestation de services avec des entreprises privées spécialisées dans l'accompagnement et la formation. Ces contrats nationaux sont adaptés par les agences locales de l'*Arbetsförmedlingen* et les prestataires aux besoins des demandeurs d'emploi. L'*Arbetsförmedlingen* organise, à l'échelle régionale, une concertation avec les prestataires privés.

En plus des services rendus aux demandeurs d'emploi, les prestataires privés sont tenus de certaines obligations envers l'*Arbetsförmedlingen* :

- ◆ les prestataires privés doivent rendre à l'*Arbetsförmedlingen* un **rapport mensuel** de leur activité en général et en particulier avec chaque demandeur d'emploi accompagné ;

Annexe VI

- ◆ si un demandeur d'emploi retrouve un travail ou qu'il quitte les services du prestataire privé, l'entreprise doit rendre un **rapport final** faisant état des activités menées par le prestataire avec le chômeur, des besoins passés et futurs de l'ancien demandeur d'emploi, et des recommandations à l'*Arbetsförmedlingen* sur le suivi qu'elle devrait opérer.

L'Arbetsförmedlingen a opté pour un modèle de management et de financement des prestataires privés basé sur la performance. La performance des prestataires privés est évaluée à partir :

- ◆ d'indicateurs de performances, tels que le nombre de bénéficiaires, les caractéristiques des demandeurs d'emploi accompagnés, le panel d'offres proposées, la fréquence des contacts. Par exemple, la plateforme KROM utilise 30 indicateurs de performance pour noter les prestataires ;
- ◆ de sondages auprès des demandeurs d'emploi qui témoignent de la qualité des services rendus.

L'*Arbetsförmedlingen* applique un financement composite des prestataires privés : avec une partie fixe et une forte partie variable (cf. tableau 10). L'objectif est d'inciter les prestataires privés à sortir les demandeurs d'emploi du chômage le plus rapidement possible.

Tableau 10 : Grille tarifaire appliquée par l'Arbetsförmedlingen pour le paiement des prestataires

Track	Paiement fixe (par jour)	Paiement variable	Prime d'efficacité
A	4,89 €	1 804,7 €	646,1 €
B	5,55 € ou 6,68 €	2 223,2 € ou 2 881,5 €	725,1 € ou 880,2 €
C	7,99 €	3 369,6 €	1 056,1 €

Source : Présentation de l'Arbetsförmedlingen à la mission.

Note : Taux de change retenu de 1 USD pour 0,94 € ; l'Arbetsförmedlingen considère que l'accompagnement par le prestataire est un succès si le demandeur d'emploi travaille ou étudie en continu pendant une période d'au moins quatre mois.

2.4. Contrôle de la recherche d'emploi : les sanctions reposent sur les conclusions du bilan mensuel d'activité que doit obligatoirement fournir le demandeur d'emploi à l'Arbetsförmedlingen

2.4.1. En Suède, le contrôle de la recherche d'emploi repose sur le rapport d'activité mensuel des demandeurs d'emploi, et les signalements des conseillers et des prestataires

Que les demandeurs d'emploi soient laissés en autonomie ou non, ils doivent honorer les engagements inscrits dans leur plan d'accompagnement, rester disponibles et actifs dans leur recherche d'emploi. Les demandeurs d'emploi doivent rendre un rapport mensuel d'activité⁴⁰ (cf. encadré 16). 300 000 rapports d'activité sont envoyés chaque mois à l'Arbetsförmedlingen, dont 97 % sous format numérique⁴¹.

Des signalements peuvent être faits par les conseillers et les prestataires privés.

⁴⁰ Dans un message adressé à la mission le 13 janvier 2023, l'Arbetsförmedlingen indique que les demandeurs d'emploi les plus autonomes ne sont pas tenus de remplir et d'envoyer à l'opérateur un rapport mensuel d'activité. Seuls les demandeurs d'emploi les plus autonomes et bénéficiaires de l'assurance chômage ou d'aides sociales sont tenus de remplir et de communiquer le rapport mensuel d'activité.

⁴¹ Arbetsförmedlingen, présentation à la mission, jeudi 1er décembre 2022.

L'analyse et le contrôle de ces rapports et des signalements ont été récemment nationalisés et industrialisés. Des algorithmes (cf. encadré 17) analysent l'ensemble des rapports d'activité, transmettent ensuite directement les cas les plus simples aux décisionnaires des sanctions (cf. *infra*) et à des équipes spécialisées les cas plus complexes.

Encadré 16 : Le rapport d'activité mensuel obligatoire pour les demandeurs d'emploi

Les demandeurs d'emploi doivent fournir à l'*Arbetsförmedlingen* un rapport mensuel d'activité de leur recherche d'emploi. Ce rapport d'activité déclaratif s'impose à tous les demandeurs d'emploi, quelle que soit la distance à l'emploi où la catégorie d'accompagnement retenue.

Le rapport d'activité mensuel doit être rendu par le demandeur d'emploi entre le 1^{er} et 14^{ème} jour du mois. Le chômeur doit faire état de l'avancée de sa recherche d'emploi en déclarant :

- les emplois auxquels il a postulé sur la période ;
- les stages, formations professionnelles et études réalisés au cours de la période ;
- le nombre d'entretiens ou de contacts pris avec l'*Arbetsförmedlingen* ;
- les mises à jour liées au CV, à la situation et aux initiatives personnelles.

Les demandeurs d'emploi ne doivent pas faire mention de leur situation médicale dans ce rapport d'activité. Les chômeurs peuvent néanmoins joindre à ce rapport d'activité, tous les documents qu'ils jugent utiles à la compréhension de leur situation. Ces documents seront consultés et traités par les conseillers emplois de l'*Arbetsförmedlingen*.

Environ 300 000 rapports d'activités sont mensuellement rendus à l'*Arbetsförmedlingen* par les demandeurs d'emploi, dont 97 % par voie numérique uniquement.

Source : Présentation de l'Arbetsförmedlingen à la mission.

Encadré 17 : Un mécanisme numérique d'application des sanctions

L'Arbetsförmedlingen utilise l'intelligence artificielle pour l'application de sanctions. Les demandeurs d'emploi doivent fournir leur rapport d'activité dans des délais fixes. Si un chômeur ne soumet pas son rapport d'activité dans les temps, une sanction est automatiquement décrétée. Une notification est automatiquement envoyée au conseiller emploi qui doit revenir sur le cas du demandeur d'emploi.

Pour les demandeurs d'emploi aux situations plus difficiles et pour ceux ayant fournis des informations complémentaires à l'*Arbetsförmedlingen*, la sanction n'est pas automatique et le cas est géré « manuellement ».

Environ 50 % des cas sont revus manuellement par mois par l'*Arbetsförmedlingen*.

Source : Rapport de 2020 sur les sanctions automatiques de l'Arbetsförmedlingen.

2.4.1.1. Les motifs de sanction

Les demandeurs d'emploi peuvent être sanctionnés pour trois motifs⁴² (cf. tableau 11).

Tableau 11 : Motifs de sanctions des demandeurs d'emploi

Motif de sanction	Détail du motif de sanction
Cause son propre chômage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ abandon d'un programme d'activation ou d'un emploi sans raison valable ; ▪ pousser un employeur à annuler une formation, obliger l'employeur à mettre fin à son emploi.
Prolonge volontairement son chômage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ refus d'un travail proposé ; ▪ absence aux entretiens ; ▪ refus d'un programme d'activation.

⁴² *Arbetsförmedlingen*, présentation à la mission, jeudi 1er décembre 2022.

Annexe VI

Motif de sanction	Détail du motif de sanction
Gère mal sa recherche d'emploi et ne fait pas assez d'efforts de recherche	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ne pas participer à la définition de son plan de retour à l'emploi ; ▪ ne pas rendre son rapport d'activité à temps ; ▪ ne pas avoir contacté ou rendu visite à temps à un prestataire privé ; ▪ ne pas candidater pour un emploi proposé par un conseiller ; ▪ ne pas candidater à suffisamment de postes au regard de ses objectifs (déclaration faite dans le cadre du rapport d'activité) ; ▪ ne pas participer aux mesures ALMP proposées.

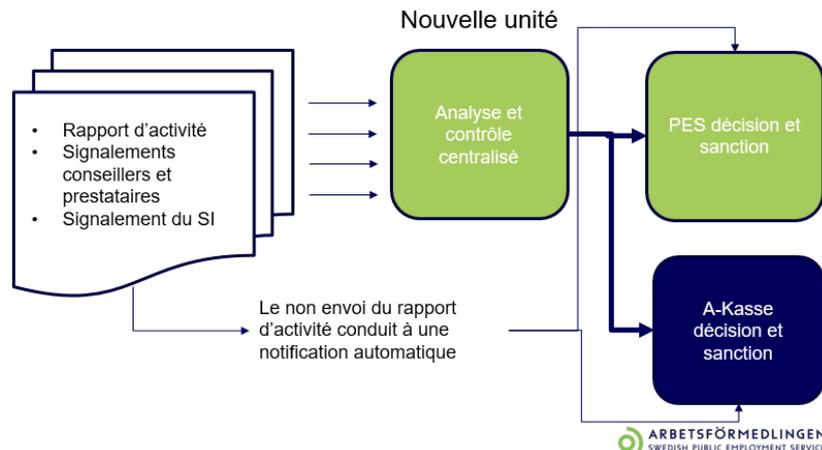
Source : Arbetsförmedlingen.

2.4.1.2. L'instruction des sanctions

L'instruction des sanctions diffère selon le statut du demandeur d'emploi (cf. graphique 10) :

- ◆ si le demandeur est couvert par l'assurance chômage et suit une mesure active de retour à l'emploi (l'allocation est donc versée par la caisse nationale d'assurance sociale, cf. *supra* indemnisation du chômage), **l'Arbetsförmedlingen décide seule** des sanctions à prendre ;
- ◆ si le demandeur d'emploi est couvert par l'assurance chômage et ne suit pas une mesure active de retour à l'emploi, **l'Arbetsförmedlingen informe la caisse de chômage, qui décide ensuite des sanctions** ;
- ◆ si est le demandeur d'emploi n'est pas couvert par l'assurance chômage, il ne peut pas être sanctionné par l'Arbetsförmedlingen. S'il bénéficie de l'*Ekonomik Bistand* (cf. *supra*), la municipalité a accès au système d'information du SPE et peut savoir s'il envoie régulièrement son rapport d'activité à l'Arbetsförmedlingen. Elle n'a toutefois pas accès au contenu des rapports d'activité.

Graphique 10 : Organisation du contrôle et des sanctions



Source : Arbetsförmedlingen, présentation à la mission, jeudi 1er décembre 2022.

La centralisation des sanctions a permis d'uniformiser le traitement des signalements sur le territoire, de réduire drastiquement le nombre de défaut de transmission aux décisionnaires des sanctions (qui est passé de 20 % à 0,4 % avant et après la centralisation), ainsi que d'augmenter le nombre des sanctions (cf. *infra*).

2.4.1.3. Les sanctions

Les sanctions suivent un système croissant, décrit dans le tableau ci-dessous (cf. tableau 12).

Annexe VI

Tableau 12 : Sanctions prévues à l'égard des demandeurs d'emploi selon le motif de la sanction et le statut du demandeur d'emploi (assuré ou non par une caisse de chômage)

Sanction par type de DE et motif selon l'avertissement	Mauvaise gestion de la recherche d'emploi ⁴³		Prolongation du chômage		Si le DE cause le chômage	
	Allocation versée par une caisse d'assurance chômage	Allocation versée par la caisse nationale d'assurance sociale	Allocation versée par une caisse d'assurance chômage	Allocation versée par la caisse nationale d'assurance sociale	Allocation versée par une caisse d'assurance chômage	Allocation versée par la caisse nationale d'assurance sociale
1er	Simple avertissement		5 jours		45 jours	Aucuns droits
2ème	1 jour		10 jours		45 jours	Aucuns droits
3ème	5 jours		45 jours		Fin des droits	Aucuns droits
4ème	10 jours		45 jours	45 jours + réduction droits	Aucuns droits	Aucuns droits
5ème	Fin des droits	45 jours + réduction droits	Fin des droits	Plus de droits	Aucuns droits	Aucuns droits

Source : <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/arbetslos---vad-hander-nu/villkor-nar-du-har-ersattning-fran-a-kassan> ; <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/extra-stod/ersattning-och-franvaro/villkor-for-din-ersattning-i-program> ; Loi 2021:27.

Note : Ce tableau présente les sanctions prévues pour les trois motifs de sanction identifiés. Les sanctions diffèrent selon le statut du chômeur : selon que le demandeur d'emploi soit adhérent ou pas à une caisse d'assurance chômage. Les sanctions graduelles et augmentent selon le nombre d'avertissement. Les jours indiquent la durée de la suspension des droits à l'indemnisation chômage.

Au total, 681 000 sanctions ont été prononcées en 2021. La mission dispose du détail des sanctions des demandeurs en ALMP, dont le dossier est géré par l'*Arbetsförmedlingen*, qui ont fait l'objet de 302 000 sanctions parmi le total dont (cf. tableau 13) :

- ◆ 53% pour n'avoir pas envoyé son rapport d'activité ;
- ◆ 24% pour n'avoir pas postulé à suffisamment d'offres ;
- ◆ 15% pour n'avoir pas participé à des mesures ALMP.

Un point intéressant mis en avant par l'*Arbetsförmedlingen* lors de la visite de la mission est le caractère incitatif de ce système, et particulièrement du rapport d'activité, qui a conduit à observer une **augmentation du nombre de candidatures mensuelles par demandeur d'emploi entre 2018 et 2021, passant de 4/mois à 6,8/mois**. Il faut toutefois noter que ces chiffres sont déclaratifs.

⁴³ La mauvaise gestion de la recherche d'emploi comprend les mauvais efforts ou des efforts insuffisants dans la recherche d'emploi.

Annexe VI

Tableau 13 : Statistiques sur les sanctions (2021)

Actions	Nombre	Commentaires
Notifications aux A-Kasse	901 000	40 % manuellement 60 % automatiquement
Sanction A-Kasse	340 000*	
Notifications PES	593 000	64% manuellement 36% automatiquement
Sanctions PES	302 000	53% pour n'avoir pas envoyé son rapport d'activité 24% pour n'avoir pas postulé à suffisamment d'offres 15% pour n'avoir pas participé à des mesures ALMP
Rapports d'activité envoyés par mois	341 000	Moyenne par mois
Candidatures mensuelles par demandeur d'emploi	6,8/mois	4/mois en 2018

Source : Arbetsförmedlingen, présentation à la mission, jeudi 1er décembre 2022.

2.5. Services aux entreprises : l'Arbetsförmedlingen met en place une banque d'offres d'emplois et propose des services de placement aux entreprises

L'Arbetsförmedlingen offre un panel de services aux entreprises, que la mission n'a pas eu l'occasion d'observer. Une présentation a toutefois été faite à la mission lors de son déplacement à Stockholm

Au niveau national, L'Arbetsförmedlingen propose :

- ◆ **une plateforme d'offres d'emplois « Platsbanken »⁴⁴.** Toutes les entreprises suédoises ou européennes qui emploient en Suède⁴⁵ peuvent déposer des offres d'emplois sur cette plateforme. Une intelligence artificielle valide l'annonce mais l'Arbetsförmedlingen peut refuser une annonce ou contacter l'entreprise pour demander une modification de l'offre publiée ;
- ◆ **des services de présélection de candidats et de préparations à la prise de poste ;**
- ◆ **la signature d'accords nationaux avec certaines branches,** notamment les mines, le transport, et l'agriculture, pour mettre en place des procédures adaptées pour trouver des demandeurs d'emploi intéressés par ces secteurs, qui présentent souvent de fortes contraintes de mobilité géographique ;
- ◆ **une forte activité internationale pour faire venir des travailleurs étrangers sur les métiers qualifiés les plus en tension** (médecins, vétérinaires, professeurs, ingénieurs), s'appuyant sur 30 conseillers *European Employment Service* (EURES), et 6 administrateurs *targeted mobility scheme* (TMS).

Au niveau local, d'après les interlocuteurs de la mission, il n'y a pas d'agents spécialisés « entreprises ». Ce sont des conseillers « emploi » qui font le lien avec les entreprises. L'Arbetsförmedlingen avait un temps séparé les deux fonctions, mais elle revient au principe des conseillers mixtes, jugeant cette organisation plus efficace. **Ces conseillers mixtes seraient 600, selon des éléments oraux recueillis par la mission lors de sa visite sur le terrain.**

⁴⁴ <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetsgivare/rekrytera/annonsera-i-platsbanken/annonseringsvillkor>.

⁴⁵ Les entreprises dont le siège social est situé en-dehors de l'Union européenne ne peuvent pas déposer d'annonces.

ANNEXE VII

Royaume-Uni

**Réponses au questionnaire adressées par
la conseillère pour les affaires sociales**

MARCHÉ DE L'EMPLOI

- ◆ **Quelles sont les caractéristiques significatives du marché de l'emploi pour le SPE ? idem en matière de droit du travail ? en matière d'indemnisation du chômage ? En quoi diffèrent-elles de la France en particulier ?**

Dans un contexte marqué depuis la fin des années 1990 par une forte baisse du taux de chômage (3,5% actuellement, avec un taux d'emploi record de 75% en 2018), trois caractéristiques du marché du travail revêtent une importance particulière pour le service public de l'emploi britannique :

- **le maintien d'un chômage résiduel de longue durée¹**, avec une évolution au cours de la période récente de la typologie des bénéficiaires de minima sociaux : augmentation de la part de parents isolés ou de personnes en situation de handicap atteints par une incapacité totale ou partielle de travailler² ;
- **un très fort taux d'emploi (record de 75% en 2018) qui crée des tensions du côté des entreprises (turnover, vacances de poste)**. Au début de l'année 2022, 1,3 millions de postes étaient vacants, une situation nourrie notamment par deux facteurs : la première est la diminution de l'immigration européenne à la suite du Brexit³. La seconde, qui nourrit les inquiétudes des pouvoirs publics depuis la pandémie, est l'importance du taux d'inactivité et de sortie du marché de travail, dont les principaux motifs sont la prise de retraites anticipées et l'augmentation du nombre de personnes en situation d'incapacité. Le nombre d'actifs a ainsi diminué de 515 000 entre 2019 et 2022⁴ ;
- **une absence de croissance de la productivité depuis la crise financière de 2008**, pour deux grandes raisons :
 - Une mauvaise allocation des compétences, en raison notamment d'une stratégie d'activation axée sur le retour rapide à l'emploi (*Work First*) plutôt que sur la qualité de l'emploi. Cette tendance risque d'être renforcée par le renforcement des conditionnalités : depuis février 2022, les demandeurs d'emplois doivent chercher un emploi en dehors de leur domaine de compétence dès le second mois après leur perte d'emploi ;
 - Une pénurie de compétences, en raison de la faiblesse du dispositif de formation continue. De 2011 à 2018, le nombre de travailleurs participant à une formation a diminué de 1 million. Les entreprises en Grande Bretagne n'investissent que marginalement sur la formation professionnelle, et l'apprentissage demeure un levier secondaire d'insertion dans l'emploi malgré les efforts des pouvoirs publics pour en renforcer l'attractivité.

En matière d'indemnisation du chômage, si on laisse de côté quelques dispositifs spécifiques d'entreprise, deux principales allocations chômage coexistent au Royaume-Uni :

- **une allocation sous condition de cotisations préalables**, la *New Style Jobseekers' Allowance*. Elle est versée pour un maximum de 6 mois à condition d'avoir exercé une activité permettant de versement de cotisations sociales au cours des 2 derniers exercices fiscaux ;

¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_769252.pdf

² https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-_Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail

³ https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-united-kingdom-2022_7c0f1268-en#page1

⁴ <https://www.resolutionfoundation.org/comment/labour-market-tight-household-budgets-tighter/>

Annexe VII

- **une allocation non contributive sous condition de ressources pour les personnes ne remplissant pas les critères précédents.** Cette Jobseekers' Allowance est fusionnée depuis 2012, avec les autres principaux minima sociaux, dans le *Universal Credit* (UC). Le tableau suivant présente les principales aides fusionnées ainsi que leurs montants :

Prestation	Monétaire	Public concerné	Montant	Périodicité du versement
<i>Child Tax Credit</i>	Oui	Personne responsable d'un enfant de moins de 16 ans, ou de moins de 20 ans s'il effectue des études à plein temps	4 éléments cumulatifs : - familial : 545 £/an - par enfant (dans la limite de deux enfants) : 2 780 £/an, - par enfant handicapé : 3 355 £/an, - sévèrement handicapé : 1 360 £/an. Au-delà d'un revenu annuel de 16 105 £, la prestation est réduite de 0,41 £ pour chaque 1 £ supplémentaire gagné.	Mensuelle Hebdomadaire pour les familles monoparentales ou ayant de faibles revenus
<i>Housing Benefit</i>	Oui	Personne au chômage ou avec des revenus inférieurs à un seuil, et louant son logement	Variable en fonction de la composition du foyer, du coût du logement, des ressources, des handicaps ou maladies éventuelles au sein du foyer. Montant moyen: 95,77 £/semaine	Hebdomadaire, bimensuelle ou mensuelle en fonction du versement du loyer
<i>Income Support</i>	Oui	Personne disposant de faibles revenus, de moins de 16 000 £ d'économies et travaillant moins de 16 h/semaine	73,10 £/semaine pour les personnes célibataires de plus de 25 ans (57,90 £/semaine pour les 16-24 ans), 114,85 £/semaine pour les personnes en couple. Les aidants familiaux et les personnes handicapées reçoivent respectivement un revenu additionnel de 36,85 £/semaine et 34,35 £/semaine.	Bimensuelle
<i>Jobseeker's Allowance</i>	Oui	Deux types de JSA : - la contribution-based JSA pour les demandeurs d'emploi (incluant les personnes dont l'activité est inférieure à 16h par semaine) ayant exercé une activité professionnelle générant un niveau suffisant de cotisations sociales au cours des deux derniers exercices fiscaux. Elle est versée pour un maximum de 6 mois ;	Les montants individuels sont les mêmes pour les deux allocations : 61,05 £/semaine pour les 18-24 ans, 77,40 £/semaine pour les personnes âgées de plus de 25 ans. L'income-based JSA, désormais intégrée au Universal Credit, prend par ailleurs en compte la composition familiale : environ 115£/semaine pour les couples, 75 £ pour les parents isolés de plus de 18 ans, 60£/semaine pour les parents isolés de moins de 18 ans.	Bimensuelle

Annexe VII

		- la income-based allowance, prestation non contributive sous conditions de ressources, pour les demandeurs d'emploi en fin de droits.	Les titulaires la contribution-based JSA peuvent par ailleurs faire une demande d'Universal Credit si leur foyer remplit les conditions de ressources.	
<i>Employment and Support Allowance</i>	Oui et soutien personnalisé	Personne présentant une pathologie ou un handicap affectant partiellement ou totalement sa capacité à travailler	Pendant 13 semaines après la demande, 73,10 £/semaine pour les personnes âgées de plus de 25 ans et 57,90 £/semaine pour les moins de 25 ans. Au-delà, 73,10 £/semaine si les personnes sont placées dans le groupe "work-related activity group", 111,65 £/semaine pour celles placées dans le "support group".	Bimensuelle
<i>Working Tax Credit</i>	Oui	Personne travaillant (minimum d'heures par semaine en fonction de l'âge) et ayant de faibles revenus	Plusieurs éléments cumulatifs : - élément basique : 1,960 £/an - parent isolé : 2 010 £/an - couple : 2 010 £/an - travail de 30 h ou plus / semaine : 810 £/an - handicap : 3 165 £/an - handicap sévère : 1 365 £/an	Mensuelle ou hebdomadaire

Source : Gov.uk

La conditionnalité est non seulement au cœur de la mécanique britannique d'indemnisation du chômage, mais aussi de l'allocation d'autres minimas sociaux comme les aides dont bénéficient les parents isolés d'un jeune d'âge actif ou les aides à destination des personnes présentant une incapacité temporaire ou permanente.

ORGANISATION INSTITUTIONNELLE DU SPE

- ◆ **Quel est le périmètre exact du SPE ?**
- ◆ **Qui sont les différents acteurs publics et privés du service public de l'emploi (Etat, opérateurs, collectivités territoriales, acteurs de l'insertion et de la formation, opérateurs privés...)?**
- ◆ **Existe-t-il l'équivalent de l'APEC, des missions locales, des CIO, de l'ONISEP, des Cap Emploi, des maisons locales de l'emploi, des conseillers en évolution professionnelle (CEP), des SIAE... ?**
- ◆ **Quels sont les liens entre les différents acteurs du SPE (autorité/tutelle, financements, SI...)?**
- ◆ **Quelles sont les missions respectives et les champs de compétences respectifs des différents opérateurs du service public de l'emploi: accueil, orientation, accompagnement, formation, insertion, placement, prise en charge de publics spécifiques - jeunes, personnes en situation de handicap, personnes éloignées de l'emploi, sénior...- versement d'un revenu de remplacement, autres...**

Annexe VII

En termes d'organisation institutionnelle, il n'existe pas de notion de service public de l'emploi associée à une liste des acteurs qui y contribuent. Le principal acteur des politiques de l'emploi au Royaume-Uni est le *Department for Work and Pensions (DWP)*, le Ministère du Travail britannique, dont les antennes territoriales sont les *Jobcentre Plus* (JCP), l'équivalent britannique des agences pour l'emploi. Les réponses aux questions sur l'action du SPE se concentreront ainsi particulièrement sur l'organisation, les missions et les évolutions du DWP et des JCP.

Ceci étant dit, l'action de l'Etat s'inscrit dans un réseau plus vaste d'acteurs publics (notamment les collectivités territoriales), privés (agences d'emploi privées, agences d'intérim) ou d'associations. Différents acteurs privés jouent ainsi un rôle de premier plan dans le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, sans que leur rôle soit toujours formalisé par des conventions avec les pouvoirs publics. Le tableau ci-dessous détaille le niveau d'action, les missions et compétences respectives des différents acteurs⁵ (voir annexe 2 pour plus de détails) :

Nom	Niveau	Mission et compétences :
Department for Work and Pensions	National	Fixe les orientations et objectifs du SPE à l'échelle du Royaume-Uni, notamment en : <ul style="list-style-type: none"> - Mettant en place et surveillant l'action des JCP - Finançant des programmes nationaux de retour à l'emploi comme le Work and Health Programme,⁶ en partenariat notamment avec les autorités locales - Passant des contrats avec des agences de formation / d'emploi privées, comme le partenariat avec la 'Recruitment and Employment Confederation' (REC)⁷
Jobcentre Plus	National et local	Met en place la politique d'accompagnement vers l'emploi en : <ul style="list-style-type: none"> - Agissant comme une interface entre les employeurs et les demandeurs d'emploi par : l'animation de la plateforme numérique Find a Job (anciennement Universal Jobmatch) sur laquelle sont postées des offres d'emplois ; l'organisation d'entretiens entre employeurs et demandeurs d'emploi - Etant le garant de la conditionnalité à la recherche d'emploi du Universal Credit pour les demandeurs d'emploi qui en bénéficient <ul style="list-style-type: none"> - Proposant un accompagnement individualisé des demandeurs d'emplois par des Work Coaches - Proposant aux demandeurs d'emplois la participation à des formations - Récoltant des données au niveau national et local sur le marché du travail <ul style="list-style-type: none"> - Concluant des partenariats avec des acteurs privés du placement dans l'emploi, des

⁵ Bien que de nombreux services et acteurs publics soient présents sur l'ensemble du territoire du Royaume-Uni, certaines des compétences liées au SPE sont dévolues : les réponses au questionnaire ne concernent ainsi pas l'Irlande du Nord.

⁶ <https://www.gov.uk/work-health-programme>

⁷ https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-_Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail

Annexe VII

		associations ou des collectivités locales pour élargir l'offre à destination des demandeurs d'emploi,
National Careers Service	National	Organise, sous la tutelle du Department for Education, Ministère de l'Education britannique, la délivrance d'informations et de conseils sur l'orientation professionnelle, notamment en : - Proposant ses services par téléphone, en présentiel ou en ligne (avec plus de 800 fiches métiers, des questionnaires de compétences) - Coopérant avec les JCP pour proposer aux demandeurs d'emploi un Skills Action Plan, après une évaluation de compétences
Autorités locales	Local	- Elaborent des programmes ciblés sur les populations les plus marginalisées (i.e. réfugiés, migrants, anciens détenus) - Concluent des partenariats avec le DWP ou des JCP selon les régions, pour co-construire et co-piloter des programmes de retour à l'emploi
Agences d'emploi privées	Local	Passent des contrats avec le DWP qui permettent d'intervenir en complément de l'action des JCP.
Agences de Formation privées	Local	Proposent des formations aux demandeurs d'emplois orientés par les JCP
Associations	Local	Proposant des activités de soutien aux demandeurs d'emploi, en particulier ceux de longue durée
Local enterprise partnerships	Local	Structures locales de coordination entre collectivités locales et entreprises du territoire, dont le rôle est notamment d'évaluer les besoins en compétences et en métiers au niveau du territoire et des secteurs professionnels.

Source : Réponses au questionnaire de la mission.

♦ **Quelles ont été, au cours des vingt dernières années, les principales réformes de l'organisation du SPE ? Y a-t-il des réformes en cours ou projetées ? Si oui, lesquelles ?**

Dans le contexte économique et politique précédemment mentionné, avec d'une part une inversion de la courbe du chômage dans les années 1990 (après une décennie où le taux de chômage dépassait les 10%), d'autre part le changement de la composition des bénéficiaires des minimas sociaux, les 20 dernières années ont vu un certain nombre de réformes visant à réduire le chômage structurel et à réinsérer les bénéficiaires de minimas sociaux les plus éloignés du marché du travail. Deux éléments motivent notamment ces réformes : tout d'abord, la nécessité d'accompagner la croissance économique britannique ; ensuite, le contrôle des dépenses publiques dans le cadre de politiques budgétaires d'austérité. En termes institutionnels (acteurs et natures des prestations versées) la logique qui prévaut est celle du *One-Stop-shop*, l'évolution vers un prestataire unique – une approche qui vaut pour une large part des politiques sociales britanniques.

Quatre réformes méritent plus particulièrement d'être mentionnées :

1. Le renforcement progressif de la conditionnalité : de manière générale, les 2 dernières décennies ont vu le durcissement des conditions d'éligibilité aux aides sociales. De façon non exhaustive, on peut notamment citer :

Annexe VII

- La contractualisation entre le SPE et le demandeur d'emploi : dès son introduction en 1996, le versement de la nouvelle allocation de retour à l'emploi (*Jobseeker's Allowance*) est conditionnée à la signature d'un *Jobseeker's Agreement*, qui se présente sous la forme d'un contrat par lequel le bénéficiaire s'expose à des sanctions en cas de non-respect des engagements pris.⁸ Ce contrat a été transformé en 2014 en *Claimant Commitment*, qui est évalué régulièrement par le conseiller et le demandeur d'emploi et donne lieu à des entretiens de suivi hebdomadaire pendant les 13 premières semaines de recherche d'emploi. Les conditions que doivent respecter les chercheurs d'emploi sont la recherche active d'un emploi de 35 heures, à 90 minutes de leur domicile et avec une rémunération au-dessus du salaire minimum. Pendant les 3 premiers mois, le demandeur d'emploi peut restreindre sa recherche à un secteur et un niveau de rémunération équivalents à son précédent emploi, sous réserve de l'accord de son conseiller.⁹ Depuis février 2022 et dans le contexte actuel du marché du travail britannique, le gouvernement a durci encore les conditions, en faisant passer cette période à 1 mois seulement.¹⁰
- En 1998, sont introduits les *Work Focused Interview* (WFI), entretiens individuels pour rendre compte de la recherche d'emploi, auxquels les bénéficiaires de l'assurance chômage doivent assister de façon hebdomadaire ou bimensuelle, leur tenue conditionnant le versement de l'assurance chômage.¹¹
- Au cours des 20 dernières années, la conditionnalité du versement des aides a été étendue aux personnes vivant avec un handicap ou une maladie chronique, aux parents isolés et aux travailleurs précaires. Les parents isolés ou les personnes en situation de handicap ne présentant pas une incapacité totale de travailler doivent depuis 2001 assister aux WFI pour percevoir leurs aides. Les demandeurs d'emplois isolés avec une personne à charge ne peuvent également chercher un emploi de moins de 35 heures que si le conseiller l'autorise.

2. L'évolution vers une *One-Stop Shop* avec la création des *Jobcentre Plus* en 2002 : annoncés dès 1998, les *JCP* fusionnent les *Benefits Offices*, chargés du versement d'aides, et les *Jobcentres*, chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cette évolution s'inscrit dans la philosophie générale des dernières décennies en termes de politiques de réactivation de l'emploi, en permettant notamment de rendre le contact auprès du *JCP* obligatoire pour d'autres groupes et de contrôler plus facilement le respect des conditions au versement des aides. En parallèle, la création des *JCP* cherche également à transformer l'espace dans lequel sont versées les aides, avec notamment une nouvelle identité visuelle des agences ou encore en désignant les bénéficiaires des 'clients'. A titre d'information, ce sont également les *JCP* qui enregistrent les demandes de *National Insurance Number*.

⁸ https://read.oecd-ilibrary.org/employment/connecting-people-with-jobs_9789264217188-en#page30

⁹ https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-_Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail

¹⁰ https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-united-kingdom-2022_7c0f1268-en#page1

¹¹ https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-_Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail

3. La fusion des principales prestations non contributives au sein du *Universal Credit (UC)* : réforme majeure des affaires sociales des dernières décennies, la création du *UC*, annoncé par le gouvernement de David Cameron en 2010, votée en 2012 mais dont la mise en place pour l'ensemble des bénéficiaires potentiels est seulement en cours d'achèvement, intègre et remplace les principaux minima sociaux, comme l'allocation chômage des demandeurs d'emploi en fin de droits (*Jobseeker's Allowance*) ou les aides aux parents isolés ou aux personnes souffrant d'un handicap (*Housing benefit, Income Support*). Son objectif central est de simplifier le versement des aides, mais aussi de renforcer l'incitation au retour à l'emploi, le versement du *Universal Credit* étant conditionné à l'inscription auprès d'un Jobcentre Plus, qui vérifie la capacité à retrouver un emploi.

4. La numérisation du SPE dans sa composante indemnisation comme dans sa composante recherche d'emploi : ces dernières années ont été marquées par une numérisation progressive du SPE, très liée à l'introduction du *Universal Credit*, dont les bénéficiaires doivent réaliser la plupart de leurs demandes en ligne. En 2012, le DWP a mis en place une plateforme en ligne sur laquelle les demandeurs d'emploi indemnisés étaient obligés de s'inscrire pour leur recherche d'emploi, *Universal Jobmatch*. Cette plateforme a été remplacée en 2018 par *Find a Job*.

- ◆ **Quels sont les organes de gouvernance de l'opérateur principal du SPE ? des autres opérateurs du SPE ?**
- ◆ **Quel est le rôle des partenaires sociaux dans le SPE ? rôle de direction/administration ? d'orientation stratégique ? de surveillance ? d'avis ?**

La gouvernance du SPE est dans la pratique très centralisée / étatique, le DWP construisant la stratégie nationale du SPE et les objectifs des JCP et contrôlant directement leur budget : si en 2002, les JCP avaient été créés sous l'autorité d'une agence exécutive distincte, en 2011, la gouvernance a été pleinement intégrée au Ministère du Travail. Un organigramme au niveau national et territorial du DWP et du JCP est proposé en annexes 3 à 5. 5 Directeurs régionaux (3 pour l'Angleterre, 1 en Ecosse et 1 au Pays de Galle), assistés par les responsables de 34 Districts, assurent le pilotage territorial. Une importante liberté est par ailleurs laissée pour l'organisation locale des JCP, qui peut fortement varier d'un territoire à l'autre (l'absence de modèle organisationnel cible étant un principe récurrent des politiques publiques britanniques).¹²

Les partenaires sociaux jouaient un rôle important dans le SPE dans les années d'après-guerre, mais depuis les années 1970, ceux-ci ont été de plus en plus mis à l'écart de la gouvernance du SPE. Il n'existe pas dans le système britannique de gestion ou de gouvernance paritaire telle qu'elle peut exister dans le système français. Néanmoins, à l'échelle locale, les *JCP* collaborent avec les représentants des employeurs du territoire pour mettre en place les actions de retour à l'emploi.¹³

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

ORGANISATION TERRITORIALE DU SPE ET MOYENS DU SPE

- ◆ **Quels sont la taille et le maillage du réseau du principal opérateur du SPE ? A-t-il d'autres missions ?**
- ◆ **Mêmes questions pour les autres opérateurs ?**

Le nombre de *JCP* sur le territoire national était de 800 en 2005, peu après leur création. Il est tombé à 713 en 2017 et proche de 600 en 2019. La plupart des fermetures ont concernés de petits *JCP*, principalement à Londres ou dans le Nord-Ouest de l'Angleterre. En 2016, la plupart des *JCP* étaient dans des zones urbaines, avec seulement 28 agences dans des zones rurales, dont la moitié au Pays-de-Galle : 89% des bénéficiaires habitant en zone urbaine étaient à 30 minutes d'un *JCP*, contre seulement 35% des bénéficiaires habitant en zone rurale.¹⁴ L'Annexe 6 présente en détail le maillage territorial des *JCP* en 2016. Le rapport annuel 2021/2022 du DWP indique néanmoins, depuis la pandémie, la création de 167 nouveaux *JCP*.¹⁵

- ◆ **Quelle est la souplesse d'adaptation de l'opérateur principal du SPE selon les territoires et la conjoncture ?**

La logique qui prévaut dans la plupart des politiques publiques britannique est celle d'une définition d'objectifs à l'échelle nationale mais d'une très grande liberté à l'échelle locale pour la mise en place de ceux-ci – à la fois en termes d'organisation et de déclinaison des objectifs nationaux. Les *JCP* disposent ainsi d'une souplesse relativement importante pour définir, en lien avec les collectivités locales et les représentants locaux des entreprises, l'offre de formations pour les demandeurs d'emploi en fonction de la demande de compétences sur le territoire. Par ailleurs, bien que les ressources et les effectifs soient négociés entre le DWP et le Trésor britannique et fixés à l'échelon ministériel, ils peuvent être ajustés à l'échelle des *JCP* selon le nombre attendu de bénéficiaires dans chacun des 34 Districts.¹⁶

- ◆ **Quels sont les budgets détaillés, faisant apparaître les différentes missions des opérateurs en 2019 et en 2021 ?**
- ◆ **Les effectifs au 31 décembre 2019 et au 31 décembre 2021 (ETP)**
- ◆ **La part des budgets versée à des prestations externalisées**

Depuis l'exercice financier de 2010/2011, le DWP ne publie plus de budget distinct sur les *JCP*, ni de données sur les effectifs. Les derniers chiffres officiels de 2010/2011 font état d'un budget annuel des *JCP* de 3,5 Mds£. Selon des estimations de 2017, le coût des *JCP* devait être, en 2020, de moins de 2Mds£, pour une enveloppe totale dédiée aux politiques d'activation sur le marché de l'emploi de 6Mds£¹⁷.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/dwp-annual-report-and-accounts-2021-to-2022/dwp-annual-report-and-accounts-2021-to-2022#notes-to-the-accounts>

¹⁶ https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-_Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail

¹⁷ https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-united-kingdom-2022_7c0f1268-en#page1

Annexe VII

En termes d'effectifs, les derniers chiffres officiels de 2011/2012 indiquaient que 37 000 employés travaillaient au JCP. Des estimations de 2017 montrent une diminution de ce chiffre à 20 000 employés.¹⁸ Néanmoins, le rapport annuel 2021/2022 du DWP indique que 13 500 conseillers ont été embauchés depuis le début de la pandémie, sans préciser s'ils remplacent ou s'ajoutent à ceux déjà en activité.¹⁹

Enfin, il n'y a pas de budget précis et détaillé sur les prestations externalisées, et peu d'informations actualisées : en 2004, le DWP avait dépensé £1 milliard en prestations externalisées (agences d'emploi privées et agences de formation privées).²⁰

ÉVALUATION DU SPE

- ◆ **Le SPE dans son ensemble a-t-il fait l'objet d'évaluations au cours des dernières années (Cour des comptes nationales, parlement, centres de recherche), en particulier s'agissant des questions prioritaires pour la mission ? Si oui, merci de les fournir**
- ◆ **Les différents acteurs du SPE, en particulier l'opérateur principal, ont-ils fait l'objet d'évaluations ? Idem**
- ◆ **Quelles sont les principales évaluations des politiques actives du marché du travail ?**

Un certain nombre de rapports d'audit nationaux (*National Audit Office*, Parlement), de rapports d'organisations internationales (OCDE) ou encore de travaux universitaires, ont évalué les politiques britanniques de retour à l'emploi. Une bibliographie est proposée en Annexe 7.

COORDINATION DES ACTEURS DU SPE, GOUVERNANCE ET SYSTÈMES D'INFORMATION COMMUNS

- ◆ **Certains publics sont-ils suivis par plusieurs acteurs du SPE ? Si oui, lesquels ?**
- ◆ **Quelles sont les principales forces et faiblesses de la coordination entre les acteurs du SPE au niveau local, au niveau régional, au niveau national ?**
- ◆ **Quelles sont les modalités institutionnelles concrètes existantes pour encourager la coordination entre les acteurs du SPE aux différents niveaux, et en particulier sur un plan opérationnel ?**
- ◆ **Existe-t-il des guichets uniques (one-stop shops) réels et/ou virtuels ? Si oui, lesquels ? pour quels publics ?**

¹⁸ https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-_Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail.

¹⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/dwp-annual-report-and-accounts-2021-to-2022/dwp-annual-report-and-accounts-2021-to-2022#financial-report>.

²⁰ https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-_Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail.

Dans le contexte des réformes précédemment mentionnées, la plupart des bénéficiaires des minimas sociaux sont en contact avec les *JCP*, d'abord par l'extension du périmètre du SPE aux personnes en incapacité ou au parents isolés puis par l'introduction du *UC*. Pour rappel, les *JCP* se présentent comme des guichets uniques, à la fois physiques et virtuels, qui ont la responsabilité de verser le *UC* et de réinsérer les demandeurs d'emplois sur le marché du travail, avec une priorité récente donnée aux publics les plus éloignés de l'emploi parents isolés, aux personnes en incapacité partielle de travailler, en situation de handicap ou de maladie chronique etc.)

Les *JCP* ne sont toutefois pas les seuls interlocuteurs des publics en question. Les personnes en situation de handicap également être suivies ou accompagnées par les travailleurs sociaux des autorités locales, dans le cadre de programmes co-construits et co-pilotés avec le DWP comme le *Health and Work Programme*.

Les *JCP*, s'appuient également sur un important réseau public et privé d'agences de formations et d'accompagnement vers l'emploi : le *Work Coach*, le principal conseiller des demandeurs d'emploi au sein des *JCP*, peut mobiliser ces différents prestataires pour proposer aux personnes qu'il accompagne des bilans de compétences ou des formations, assurées en concurrence par le *National Careers Service* ou par des agences privées. Le DWP a également, depuis les années 1980, un partenariat avec la '*Recruitment and Employment Confederation*', principal réseau des agences de placement privées. Enfin, les *JCP* participent fréquemment, au niveau local, aux *Local Enterprise Partnerships*, partenariats locaux conclus entre les autorités locales et des entreprises du territoire pour soutenir l'économie régionale et développer les filières d'emploi.

La coordination entre les *JCP* et les autres acteurs impliqués dans le retour vers l'emploi est néanmoins basée sur le volontariat, et limitée par la forte centralisation du réseau.²¹

◆ **Quelles sont les principales revendications ou attentes des utilisateurs du SPE en la matière ?**

Le DWP publie annuellement les résultats de questionnaires de satisfaction des usagers des *JCP*, qui oscille entre 80 et 90% de satisfaction. En 2021/2022, 82% des usagers interrogés se disaient satisfaits.²² Ces chiffres sont toutefois à interpréter à la lumière des attentes placées par les usagers britanniques dans les services publics de leur pays, la logique qui prévaut étant souvent celle d'une large part laissée à la responsabilité individuelle, et d'une moindre attente placée dans les services publics que celle que l'on peut trouver en France.

A notre connaissance, il n'existe par ailleurs pas d'étude formalisée sur les attentes des utilisateurs du SPE.

- ◆ **Des indicateurs d'activité et de performance sont-ils partagés entre les différents acteurs du SPE ? Permettent-ils un alignement des objectifs des acteurs ?**
- ◆ **Les systèmes d'information des différents opérateurs du SPE sont-ils communs ou interconnectés ? depuis quand ? comment ?**
- ◆ **Ces SI permettent-ils de suivre et de coordonner les services délivrés aux demandeurs d'emploi ?**

²¹ https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-_Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail.

²² <https://www.gov.uk/government/publications/dwp-annual-report-and-accounts-2021-to-2022/dwp-annual-report-and-accounts-2021-to-2022#notes-to-the-accounts>.

Annexe VII

La question des indicateurs partagés est limitée au Royaume-Uni par le fait que les JCP sont les seuls acteurs formellement responsables du service public de l'emploi, et à ce titre seuls responsables de l'atteinte des objectifs fixés par le ministère du Travail.

Depuis 2011, le DWP a simplifié l'évaluation de performance et d'activité des JCP, en se concentrant sur 2 indicateurs :

1. le retour à l'emploi : mesuré par le *off-benefit flow*, part de bénéficiaires qui cessent de recevoir des aides un mois donné (bien que cet indicateur ne permette pas de discriminer les bénéficiaires cessant de recevoir des aides car réinsérés dans le marché du travail de ceux renonçant à s'insérer : en 2013, seulement 68% des demandeurs d'emplois qui ont cessé de recevoir des aides étaient réinsérés dans le marché de l'emploi).²³

2. La réduction de la fraude

Les JCP font par ailleurs remonter les grandes tendances du marché de l'emploi, des besoins de compétences ou encore de recrutement à l'échelle de leur territoire. Ils communiquent sur ces tendances auprès des employeurs, des gouvernements locaux, des agences privées et des demandeurs d'emploi.

En termes de systèmes d'information, le SI du réseau des *Jobcentre Plus* n'est pas accessible aux autres acteurs intervenant sur les politiques de retour à l'emploi.

- ◆ **Comment les règles de confidentialité sont-elles respectées ? Comment est faite la mise en œuvre des règles européennes, et notamment du RGPD ?**

N/A.

IDENTIFICATION, DIAGNOSTIC, PROFILING, ORIENTATION

- ◆ **Quelles catégories de personnes ont l'obligation de s'inscrire au SPE (allocataire de l'assurance chômage, de minima sociaux, autres) ?**
- ◆ **Y a-t-il une organisation unique, à la différence de la France, qui fait le diagnostic et l'orientation des allocataires des minima sociaux et les demandeurs d'emploi ?**
- ◆ **Pour les bénéficiaires de minima sociaux, distingue-t-on entre une orientation à dominante sociale et une orientation à dominante emploi ? D'autres types d'orientations existent-elles ?**

Les réformes des 20 dernières années précédemment mentionnées ont visé à renforcer le soutien au retour à l'emploi de bénéficiaires de minima sociaux particulièrement éloignés de l'emploi (personnes en situation de handicap, parents isolés...). Toute personne demandant à bénéficier du *Universal Credit* voit sa capacité à retrouver un emploi évaluée et est placée dans l'un des quatre groupes suivants (seule la dernière catégorie n'a pas l'obligation de s'inscrire au SPE) :

- « all work-related activity group » : personnes les plus proches de l'emploi, obligation de recherche active d'emploi (candidatures, entretiens etc.)
- « work preparation group » : personnes dont la recherche d'emploi doit passer par des actions intermédiaires (formation, stages, aide à la rédaction du CV), obligation de réaliser les actions prescrites et de rencontrer régulièrement le *work coach*

²³ https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail.

²³ <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/Job-Centres-Full-report.pdf>.

Annexe VII

- « work focused interview group » : personnes n'étant pas en mesure de chercher immédiatement du travail (exemple : parent ayant la responsabilité principale d'un enfant de 1 à 2 ans), dont l'obligation consiste à rencontrer leur *work coach* régulièrement
- « no work related requirements group » : personnes n'ayant aucune obligation de recherche d'emploi (personnes dont le handicap est évalué comme un obstacle à l'emploi, parent ayant la responsabilité principale d'un enfant de moins de 1 an, aidant familial à temps plein, étudiant sans ressources familiales...)

D'ici 2024-2025, l'objectif du ministère du Travail est que 2/3 de tous les adultes bénéficiaires de l'UC soient en contact avec le SPE en recherche active d'emploi (groupes 1 et 2).²⁴

Quelle que soit l'origine des ressources des demandeurs d'emploi et la nature de leurs difficultés le *Work Coach* est l'interlocuteur initial unique pour le diagnostic et l'orientation des personnes jugées aptes à exercer une activité professionnelle.²⁵ Les *work coaches* disposent au sein des JCP du soutien d'*Advisor Support Officers* pour traiter des questions relatives aux minimas sociaux, et de *Disability Employment Advisers* (DEA) pour aider les personnes en situation de handicap. Les contraintes financières qui pèsent sur le réseau des JCP limitent toutefois ces services : on compte par exemple seulement 500 DEA sur l'ensemble du territoire.²⁶ Des travailleurs sociaux financés par les collectivités locales tiennent par ailleurs des permanences dans certains JCP pour faciliter la prise en compte des besoins sociaux.

- ◆ **Par qui et comment le diagnostic de la situation du demandeur d'emploi est-il réalisé ?**
- ◆ **Quelles sont les modalités (longueur, format) et du contenu du diagnostic initial (ESI à PE) ? Dans quel délai se réalise-t-il après l'inscription du DE (23 jours en France, 0 à quelques jours au Danemark) ?**
- ◆ Quelles actions sont immédiatement enclenchées ?

Après une demande de minimas sociaux (en ligne ou par téléphone) ou une sollicitation du JCP par un nouveau demandeur d'emploi, les personnes sont recontactées pour un premier entretien (*Work-focused interview ou WFI*)²⁷ se déroulant habituellement dans les 3 à 7 jours suivant l'inscription. Ce premier entretien consiste en une rencontre entre le *Work Coach* et le demandeur d'emploi qui peut durer jusqu'à 40 minutes.

Ce premier contact est l'occasion pour le *Work Coach* de préciser le régime de conditionnalité dans lequel le demandeur d'emploi s'inscrit et ses obligations (et par la même occasion de signer les engagements pris), d'identifier quels objectifs professionnels ou de recherche d'emploi seraient pertinents pour le demandeur d'emploi, d'évaluer ses besoins spécifiques ou ses difficultés et de lui proposer des programmes de support/formations. Si le demandeur d'emploi ne l'a pas déjà fait lors de son inscription, il lui est directement demandé de rédiger un CV et de s'inscrire sur la plateforme en ligne de recherche d'emploi du SPE, *Find a Job*. Il doit ensuite assister de façon hebdomadaire à des *work search reviews* pendant 13 semaines.

²⁴ https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail.

²⁵ https://read.oecd-ilibrary.org/employment/connecting-people-with-jobs_9789264217188-en#page30

²⁶ https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail

²⁷ https://read.oecd-ilibrary.org/employment/connecting-people-with-jobs_9789264217188-en#page30

Annexe VII

- ◆ Les publics du SPE sont-ils segmentés ? Si oui, en combien de catégories ? Et selon quels critères (par éloignement à l'emploi, par âge, par territoire, autres critères) ?

Malgré l'existence des quatre groupes mentionnés *supra* pour déterminer la distance à l'emploi, il n'y a pas à notre connaissance et malgré des recommandations venant de l'OCDE et du Parlement britannique²⁸ de procédure formelle de segmentation avec des critères liés à l'emploi recherché, l'âge ou le territoire.

Plusieurs JCP utilisent un système de notation tricolore (rouge, orange, vert) selon les difficultés et les besoins des demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent. Les *Work Coaches* peuvent également utiliser un *Customer Assessment Tool* qui consiste en un questionnaire pour mieux identifier les degrés de compétences, de motivation, de confiance en soi ou de relations avec de précédents employeurs du demandeur d'emploi. Néanmoins, ces questionnaires ne sont en pratique pas utilisés systématiquement, et souvent ne servent pas à assister le conseiller dans sa décision sur le plan d'action à mettre en place. Le manque de profilage fin des demandeurs d'emploi, et d'outillage pour le diagnostic et les plans d'action, font l'objet de critiques récurrentes.

- ◆ **Le diagnostic, le profiling et l'orientation ont-ils fait l'objet de réformes récentes ? Pourquoi ? Quelles sont les forces et les faiblesses de ce modèle ?**

Il n'existe pas à notre connaissance de réforme du modèle de diagnostic et d'orientation, malgré les critiques mentionnées *supra*.²⁹ La principale force du modèle de diagnostic et de profiling est de permettre l'identification, par un *One-stop-shop*, de l'ensemble des besoins des demandeurs d'emplois au-delà de la question stricte du retour à l'emploi, pouvant être complétés par d'autres services publics. Néanmoins, ce modèle est sous-financé, et mal uniformisé sur l'intégralité du territoire britannique, résultant en d'importantes disparités entre les territoires.

ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

- ◆ **Existe-t-il un accueil en amont des salariés qui sont susceptibles de perdre leur poste ?**

Il existe un service aux entreprises intitulé **Rapid Response Redundancy Service** qui accompagne les salariés menacés de licenciements (voir section *Services aux entreprises*).

- ◆ **Combien de modalités de suivi et d'accompagnement existent ? Comment sont-elles définies, pour quels publics ? Combien sont de l'accompagnement intensif ?**
- ◆ **Quelle est la part des réorientations dans le parcours des demandeurs d'emploi ? Quel est le degré de flexibilité laissé au plan local pour réorienter un individu ?**
- ◆ **Quelle est la proportion des demandeurs d'emploi considérés en « accompagnement intensif » ? Qui sont les publics qui font l'objet d'accompagnement peu intensif ?**

En l'absence de segmentation ou de profiling fin, il est difficile de rendre compte du nombre de modalités de suivi ou de leur définition précises. Comme précédemment mentionné, après leur entretien initial, les demandeurs d'emplois sont suivis de façon hebdomadaire pendant 13 semaines au cours de *work search reviews*, au cours desquels ils rendent compte de leur recherche d'emploi. Passé ces 13 semaines, le rythme de ces entretiens diminue, passant à 2 par mois pour

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

Annexe VII

la majorité des demandeurs d'emplois (le plus souvent auprès d'un *Work Coach* assistant).³⁰ A la discrétion du *Work Coach*, des WFI sont organisés où les demandeurs d'emploi peuvent se voir proposer des formations ou des orientations dans certains programmes (voir encadré) et où sont actualisés les objectifs de recherche d'emploi. Les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail peuvent recevoir un accompagnement plus conséquent.

Il existe un certain nombre de programmes ou de formations, proposés par des d'autres acteurs du SPE, y compris privés, que les *Work Coaches* peuvent mobiliser afin de compléter le suivi offert en JCP :

- **Work Experience Placements** : opportunité de travail non rémunéré, principalement à destination des 18-24 ans et sur la base du volontariat, durant de 2 à 8 semaines (pouvant être étendu de 4 semaines) ;
- **Work Trials** : période d'essai pouvant durer jusqu'à 30 jours sur la base du volontariat, pendant laquelle le bénéficiaire du UC continue à percevoir intégralement ses minimas sociaux ;
- **Sector-Based Work Academies** : *Work experience placement* combiné avec une période de formation à destination des 18-24 ans garantissant un entretien d'embauche ;
- **New Enterprise Allowance** : accompagnement de bénéficiaires du UC qui veulent monter leur entreprise, avec une aide hebdomadaire d'un maximum de 1 300£ qui peut aller jusqu'à 26 semaines et un accès à un prêt. L'inscription dans ce programme est néanmoins conditionnée à l'accord d'un *Business Advisor*. Des formations et de l'accompagnement est proposé par le biais d'agences privées ;
- **The Work and Health Programme** : à destination des bénéficiaires d'une allocation pour adulte handicapé ou souffrant d'une incapacité pour raisons de santé, ainsi que des demandeurs d'emploi de plus de 2 ans (pour lesquels ce programme est obligatoire), proposant un « accompagnement intensif », co-piloté par l'État et les gouvernements locaux. Entre novembre 2017 (date à laquelle le programme a été mis en place) et août 2022, 340 000 demandeurs d'emplois ont été orientés vers ce programme, 230 000 y ont pris part, et 24% de ceux-ci ont trouvé un emploi dans les 24 mois.³¹
- **Work Clubs** : temps de rencontres et d'échanges organisés par des associations, sans financement du DWP, entre demandeurs d'emplois ;
- **Youth Obligation** : programme obligatoire pour les 18-21 ans consistant en un programme intensif dans les 3 premières semaines dès l'inscription comme récipient du UC. Si au bout de 6 mois, le bénéficiaire est toujours sans emploi ou non inscrit dans une formation, il est obligé de faire un apprentissage, un stage ou du volontariat non rémunéré pour plus de 3 mois, au sein d'une structure publique ou d'une association.

◆ Existe-t-il un suivi des personnes qui ont retrouvé un emploi après leur prise de poste ?

A notre connaissance, il n'existe aucun dispositif de ce type au Royaume-Uni.

◆ Les conseillers en accompagnement sont-ils spécialisés (par public, par process) ?

³⁰ https://www.researchgate.net/profile/Dan-Finn-2/publication/335985272_The_role_organisation_and_services_of_the_British_Public_Employment_Service_-_Jobcentre_Plus/links/5d88d5bf92851ceb79346dc6/The-role-organisation-and-services-of-the-British-Public-Employment-Service-Jobcentre-Plus.pdf?origin=publication_detail.

³¹ <https://www.gov.uk/government/statistics/work-and-health-programme-statistics-to-august-2022/work-and-health-programme-statistics-to-august-2022>

Annexe VII

- ◆ **Comment se fait l'allocation des portefeuilles par conseiller ? Quelle est la flexibilité existante dans l'allocation et la réallocation des portefeuilles par conseiller ?**
- ◆ **Quelle est la taille du portefeuille de chaque type de conseiller ? Varie-t-il selon les parcours ? Selon les territoires ?**
- ◆ **Avec combien de conseillers un bénéficiaire du SPE est-il en contact ? Ce chiffre varie-t-il en fonction des publics ?**

Les *Work Coaches* sont des généralistes avec un portefeuille très large, assurant l'accompagnement du demandeur d'emploi (diagnostic, définition d'objectifs, contrôle du respect des engagements etc.) mais certains aspects de la délivrance des minimas sociaux. Ils peuvent être assistés par un *Assistant Work Coach*. Ainsi, dans la majorité des cas, un bénéficiaire du SPE est en contact au minimum avec 2 conseillers.

Il existe également des conseillers spécialisés, avec des portefeuilles très limités, intervenant en support des *Work Coaches*, comme les *Disability Employment Advisers* précédemment mentionnés, ou encore des *Work Psychologists*.

- ◆ **Des évaluations globales de l'accompagnement vers l'emploi sont-elles intervenues récemment ? Lesquelles ? Pourquoi ? Avec quels résultats ?**

A notre connaissance, des évaluations n'ont pas été publiées récemment. Néanmoins, une étude pour l'Irlande du Nord a montré que l'absence d'entretiens de suivis (*WFI* et *work search reviews*) pour des causes exogènes était associée à une augmentation de la durée de chômage de 10 à 19%.³² L'introduction du régime de conditionnalité de l'assurance chômage en 1996 a également été associée avec une augmentation de la part de chômeurs ne demandant pas d'aides sociales.³³

DROITS ET DEVOIRS

- ◆ **Quelles obligations précises sont-elles imposées au DE (ex. nombre de recherche d'emploi par semaine, nombre d'heures de travail par jour ou par semaine, autres obligations) ? par la loi ? par l'opérateur principal du SPE ?**
- ◆ **Existe-t-il l'équivalent de « l'offre raisonnable d'emploi » ? si oui, quelle est sa définition exacte ? Ce concept est-il opérant ?**
- ◆ **Les aides (en numéraire ou en nature) sont-elles conditionnées (à la recherche d'emploi, à l'acceptation d'offres raisonnables d'emploi, à des actions de formation ou d'insertion autre) ?**
- ◆ **Cette conditionnalité évolue-t-elle en fonction du taux de chômage et de l'importance des métiers en tension ?**

Le Royaume-Uni est l'un des pays de l'OCDE le plus strict en termes de conditionnalité. Avec l'introduction du *UC*, 6 groupes de conditionnalités ont été établis, fixant les obligations précises des demandeurs d'emplois :

³² https://econpapers.repec.org/article/eeelabeco/v_3a15_3ay_3a2008_3ai_3a6_3ap_3a1451-1468.htm.

³³ https://econpapers.repec.org/article/eeepubeco/v_3a93_3ay_3a2009_3ai_3a11-12_3ap_3a1234-1253.htm.

Annexe VII

- **Intensive work search** : ce régime concerne les bénéficiaires ou anciens bénéficiaires de l'assurance chômage contributive (*New Style JSA*). Ils doivent rendre compte d'une recherche d'un emploi de 35 heures par semaine rémunéré au moins au salaire minimum à moins de 90 minutes de chez eux. Depuis février 2022, ils ne peuvent restreindre leur recherche à des métiers dans des secteurs similaires à leur précédent emploi et pour un salaire équivalent que pendant 1 mois, et seulement si leur *Work Coach* l'autorise. Les demandeurs d'emplois qui s'occupent de personnes dépendantes peuvent limiter le nombre d'heures travaillées si leur *Work Coach* pense que cela n'affectera pas leur recherche d'emploi. Les demandeurs d'emplois avec des enfants de moins de 13 ans peuvent limiter leurs disponibilités aux horaires scolaires ;
- **WFI only** : ce régime concerne les anciens bénéficiaires du *Employment and Support Allowance*, soit les travailleurs avec une incapacité ou une problématique de santé limitant leur activité professionnelle. Ils doivent se préparer à l'emploi sans pour autant avoir l'obligation d'une recherche active d'emploi ;
- **Keeping in touch** : ce régime concerne les parents isolés ou les personnes en situation d'incapacité complète ou majeure. Ils doivent assister à des entretiens avec leur *work coach* mais toutes les autres mesures (formations, activités, etc.) sont sur base volontaire.
- **Light touch** : ce régime s'applique aux bénéficiaires travaillant à mi-temps recevant le *UC* en raison de faibles revenus. Il leur est demandé d'augmenter leurs revenus en travaillant plus ou en prenant un emploi mieux payé, afin d'accéder au régime **working enough**.
- **No work related requirements** : ce régime s'applique notamment aux bénéficiaires ayant passé l'âge de la retraite ou qui ont des incapacités trop sévères, et n'ont aucune obligation.³⁴
- ◆ **Cette conditionnalité fait-elle l'objet d'une formalisation (signature d'un contrat en début de parcours, autre) ?**
- ◆ **Comment le respect de ces engagements est-il contrôlé ? Y a-t-il un service distinct ou non (contrôle géré par les conseillers eux-mêmes) ?**

Pour les bénéficiaires qui s'inscrivent dans le régime *Intensive work search* (bénéficiaires de l'ancienne assurance chômage), un *Claimant Commitment* est signé au cours du premier *WFI*, dans lequel les conditions et les obligations du demandeur d'emploi et les sanctions auquel il s'expose en cas de non-respect sont mentionnées. Les *work search review* permettent aux *Work Coaches* et *Assistant Work Coaches* de contrôler le respect de ces conditions. Le *work coach* a également accès à l'activité de recherche d'emploi du bénéficiaire sur la plate-forme *Find a Job*, sur laquelle ce dernier doit justifier d'une recherche active.

En cas de non-respect de ces conditions, le demandeur d'emploi s'expose à des sanctions. Trois niveaux de sanctions existent :

- le plus bas niveau, qui s'applique au non-respect d'engagements de moindre importance, comme l'absence à un rendez-vous avec un *work coach*. Le versement des aides est suspendu pour 4 semaines pour une 1^{re} sanction, 13 semaines pour une 2^e sanction ;
- le niveau intermédiaire, qui s'applique au non-respect des conditions du *Intensive work search* (recherche active d'un emploi et disponibilité), peut entraîner une fermeture du dossier et la suspension du versement des aides pour 4 semaines pour une première sanction, et 13 semaines pour une deuxième sanction. Les demandeurs d'emplois peuvent redéposer une demande à la fin de cette période ;

³⁴<https://www.whatdotheyknow.com/request/366996/response/904624/attach/5/2%20Conditionality%20and%20regime%20Overview.pdf>.

Annexe VII

- le niveau le plus élevé s'applique au non-respect des obligations les plus importantes comme l'absence de candidature à un emploi proposé par un conseiller, au refus de participation à des programmes obligatoires ou à la démission d'un emploi pour toucher l'assurance chômage. Le versement des aides est suspendu pour 13 semaines pour une première sanction, 26 semaines pour une deuxième sanction et 3 ans pour une troisième sanction.³⁵
- ◆ **Cette conditionnalité est-elle appliquée dans les faits ? Quels sont les motifs de radiation et de suspension existants ? Quel est le nombre des radiations et des suspensions chaque année par motifs ?**
- ◆ **Au-delà de ces chiffres, cette conditionnalité est-elle un élément mis en avant pour pousser les demandeurs d'emploi à reprendre une activité (effet dissuasion) ?**

L'annexe 8 détaille la mise en place effective de ces sanctions pour l'année 2013, pendant laquelle 870 000 décisions de sanctions ont été prises. Chaque mois, en moyenne, 5% des dossiers recevaient une sanction, principalement en raison d'une recherche jugée insuffisante ou pour le refus de participation à un programme de travail (contre 2% mensuels en moyenne au cours de la décennie précédente)³⁶.

SERVICES AUX ENTREPRISES

- ◆ **Le SPE travaille-t-il avec les entreprises ? Si oui, avec quels types d'entreprises (TPE, PME, ETI, grandes entreprises) ?**
- ◆ **Le SPE a-t-il une approche par filière en tension ? Par territoire ?**
- ◆ **Quelles sont les offres proposées pour les entreprises ?**
- ◆ **Présélection ?**
- ◆ **Placement ?**
- ◆ **Préparation des candidats ?**
- ◆ **Suivi du candidat après la prise de poste ?**
- ◆ **Appui à certaines fonctions RH ?**
- ◆ **Des stratégies sont-elles co-construites avec les filières qui recrutent le plus ?**

Comme précédemment mentionné, malgré une forte centralisation du SPE, les JCP ont une liberté de collaboration avec des entreprises à l'échelle locale, en lien avec les autorités locales et les *Local enterprise partnerships*. Un certain nombre de services gratuits sont proposés aux entreprises (voir encadré), notamment celles qui ont des vacances de postes ou des opportunités d'emploi pour les demandeurs d'emploi les plus marginalisés. Néanmoins, les relations avec les entreprises et les filières relèvent davantage d'acteurs privés que des JCP.

Les entreprises peuvent bénéficier des services et programmes suivants :

- **Vacancy Advertising Service** : les entreprises peuvent publier leurs vacances de postes sur la plateforme *Find a Job*.
- **Employer Services Support Line**: les entreprises peuvent utiliser un numéro vert national pour être conseillées et assistées dans le processus de recrutement. A travers ce numéro vert, les entreprises peuvent aussi être mises en contact avec des *Recruitment Advisory Services*, offrant un support plus individualisé au sein des JCP.
- **National Employer Service Team**: une équipe s'attache à mieux comprendre les besoins et les demandes des employeurs et les assistent dans le développement de processus de recrutement adapté aux chômeurs longue durée ou en incapacité.

³⁵ https://read.oecd-ilibrary.org/employment/connecting-people-with-jobs_9789264217188-en#page30.

³⁶ *Ibid.*

Annexe VII

- **Rapid Response Redundancy Service:** les employeurs peuvent être conseillés et assistés pour mieux accompagner les licenciements, en collaboration avec tous les acteurs du SPE. Des ateliers sur la recherche d'emploi, l'identification de compétences transférables ou encore des formations peuvent y être proposées.
- **Access to Work :** les entreprises peuvent bénéficier de ressources pour ajuster l'environnement de travail pour les salariés handicapés. Ce programme était financé à hauteur de £100 millions en 2016/2017 et concernait 36 000 travailleurs handicapés.
- **A Small Employer Offer :** les petites entreprises peuvent bénéficier d'une aide et d'un accompagnement pour créer des emplois pour les travailleurs handicapés ou souffrant de maladies chroniques, notamment par le biais d'un paiement de £500 si l'emploi dure plus de 3 mois.

◆ **Les conseillers entreprises sont-ils spécialisés ? selon quelles modalités ?**

Chaque district a un *employer engagement manager*, responsable du contrôle et de la promotion des services aux entreprises, et une équipe de *Employer Advisers*, assistant les entreprises.

- ◆ **Les entreprises ont-elles des droits et des devoirs en la matière, notamment en ce qui concerne l'accueil de personnes handicapées ou éloignées de l'emploi ?**
- ◆ **Quels sont les indicateurs qui permettent de suivre cette activité, notamment en termes de placement d'employés ?**
- ◆ **Le service aux entreprises a-t-il fait l'objet de réformes récentes ? Pourquoi ?**
- ◆ **Le service aux entreprises a-t-il fait l'objet d'évaluations ?**
- ◆ **Quelles sont les forces et les faiblesses de ce modèle ?**
- ◆ **Quelle est la proportion des recrutements dans les entreprises qui passent par le service public de l'emploi ? Quelle proportion des demandeurs d'emploi a repris un emploi durable grâce à une offre fournie par le SPE ?**

Les éléments disponibles sur les services aux entreprises sont très parcellaires. A toute fin utile, en 2011, 330 000 employeurs ont publié des vacances d'emplois par le biais des JCP, mais la moitié des vacances étaient publiées par des acteurs privés ne participant pas formellement au SPE.

PUBLICS PARTICULIERS

- ◆ **Jeunes qualifiés et non-qualifiés et NEET**
- ◆ **Seniors**
- ◆ **Personnes très éloignées de l'emploi**
- ◆ **Personnes employables mais ne cherchant pas activement un emploi**
- ◆ **Personnes cherchant un emploi mais peu ou pas employables**
- ◆ **Personnes hors du marché du travail**

Voir *supra*.

ANNEXE VIII

Systèmes d'information du SPE : interopérabilité et outil automatisé d'aide à l'accompagnement

SOMMAIRE

1. INTEROPÉRABILITÉ : PAS DE SOLUTION UNIQUE MAIS UNE UTILISATION COMBINÉE DE PLATEFORMES DE DONNÉES ET D'APPLICATIONS COMMUNES ..	1
1.1. En France : des SI clients éparés et qui communiquent peu	1
1.1.1. <i>Le périmètre retenu concerne les SI de gestion des parcours.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Des systèmes d'information divers et sans gouvernance unifiée.....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>Sur le périmètre de l'accompagnement, une interopérabilité lacunaire.....</i>	<i>4</i>
1.2. En Allemagne : un outil unique couvre l'essentiel des parcours des demandeurs d'emploi.....	6
1.2.1. <i>Principales modalités de prise en charge par les acteurs du SPE.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Dans la majorité des cas, l'accompagnement des demandeurs d'emploi est suivi dans un outil commun.....</i>	<i>6</i>
1.2.3. <i>Un système efficace de collecte des données de pilotage grâce à une plateforme commune.....</i>	<i>7</i>
1.3. En Flandre belge : une solution <i>a minima</i> autour du partage de l'applicatif du VDAB, dans l'attente d'une meilleure interconnexion des SI.....	9
1.4. Au Danemark : des SI unifiés autour d'outils et de plateforme communs	10
1.5. En Corée du Sud : une base de données commune assure une interopérabilité des systèmes d'informations	10
1.5.1. <i>Organisation du SPE et des SI : l'organisation centrale du SPE permet une gestion centralisée des échanges d'informations</i>	<i>11</i>
1.5.2. <i>L'interopérabilité est assurée tout en conservant les SI de chacun des acteurs</i>	<i>11</i>
2. L'AIDE À LA DÉCISION AUTOMATISÉE : DES APPLICATIONS POUR L'ORIENTATION ET LE DIAGNOSTIC, MAIS UNE UTILISATION ENCORE PRUDENTE.....	12
2.1. En Allemagne : des outils d'aide à l'orientation professionnelle.....	12
2.1.1. <i>L'automatisation est prudemment utilisée et supervisée par un comité éthique.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>L'aide à la décision automatisée pour enrichir l'orientation professionnelle.....</i>	<i>13</i>
2.2. En Flandre belge : une offre d'aide du diagnostic au placement.....	14
2.2.1. <i>Une structure de production dédiée et plusieurs applications d'aide à la décision déployées.....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>Des applications qui vont du diagnostic initial à l'appariement.....</i>	<i>15</i>

INTRODUCTION

Le sujet des systèmes d'information (SI) est transversal aux cinq thématiques identifiées par la mission avec ses commanditaires. Deux axes prioritaires ont été retenus à l'issue des premiers travaux de cadrage :

- ◆ l'interopérabilité des systèmes d'information qui, outre les inconvénients que présentent des SI éclatés ou redondants pour leurs opérateurs et les usagers, traduit souvent des problèmes de gouvernance entre les acteurs ;
- ◆ l'exploitation des données et l'utilisation d'outils d'aide à la décision automatisés dans le parcours d'accompagnement.

1. Interopérabilité : pas de solution unique mais une utilisation combinée de plateformes de données et d'applications communes

1.1. En France : des SI clients éparés et qui communiquent peu

La mission a dû réaliser, dans les délais qui lui étaient impartis, un constat des systèmes d'information des acteurs du SPE en France afin de préciser les axes de travail du benchmark. Ces analyses ont été réalisées dans délais contraints et devrait être complétée d'une étude plus approfondie des systèmes d'information du SPE français serait utile.

Le sujet s'est avéré peu documenté publiquement. Il n'a par exemple pas été traité dans les deux dernières évaluations de la convention tripartite État-Unédic-Pôle Emploi. La mission s'est appuyée sur le rapport de la Cour des comptes sur les services numériques de Pôle Emploi rédigé en 2020¹, et sur des rapports thématiques, comme celui sur les SI des missions locales². L'étude de ces rapports a été complétée par des entretiens et sur les documents transmis par les parties prenantes.

1.1.1. Le périmètre retenu concerne les SI de gestion des parcours

Les acteurs du SPE disposent chacun d'un système d'information propre répondant à leurs besoins métiers, qui peuvent être classés en trois catégories fonctionnelles selon les principaux usages :

- ◆ les **SI Clients** gèrent la situation administrative, financière et le parcours des demandeurs d'emploi ;
- ◆ les **SI Entreprises** assurent la collecte et la diffusion des offres d'emploi et des candidatures ;
- ◆ les **SI Supports** contribuent au fonctionnement interne de l'organisme, comme pour les missions de RH, de comptabilité et de finances.

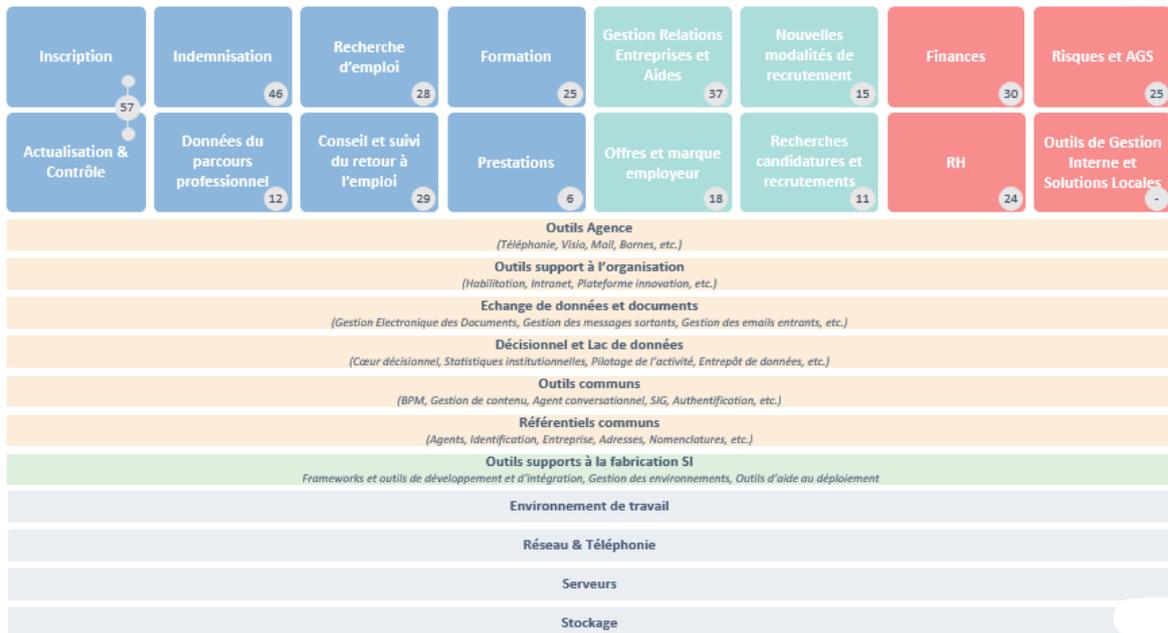
¹ Cour des comptes, février 2020 : « *Les services numériques de Pôle Emploi : une transformation stratégique, des défis importants* ».

² [Rapport IGAS 2018-058R](#) : « Évaluation du partenariat renforcé entre Pôle Emploi et les missions locales ». Chapitre 3.3.

Annexe VIII

Le schéma ci-après (cf. graphique 1) reprend cette classification en l'appliquant au SI de Pôle Emploi.

Graphique 1 : Classification du SI de Pôle emploi



Source : Pôle Emploi.

Note de lecture : Le schéma distingue en bleu foncé les SI Clients, en bleu clair les SI Entreprises et en rouge les SI Supports.

1.1.2. Des systèmes d'information divers et sans gouvernance unifiée

1.1.2.1. Les systèmes d'information sont multiples et peu interopérables

L'absence d'interopérabilité entre des systèmes d'information occasionne plusieurs inconvénients :

- ◆ des saisies redondantes de données, chronophages et sources de complexité, voire d'erreurs, pour les usagers comme pour les opérateurs ;
- ◆ un processus de reprise de données entre SI qui peut occasionner des déperditions d'informations et une perte de chance pour le demandeur d'emploi ;
- ◆ plus largement, les acteurs se privent d'une vision globale de la prise en charge, ce qui individualise le pilotage de la performance, alors que le succès du retour durable dans l'emploi résulte le plus souvent d'une combinaison de différents facteurs et de la contribution de plusieurs acteurs.

1.1.2.2. Une absence de gouvernance unifiée qui conduit à un développement des interconnexions de point à point

L'interopérabilité des systèmes d'information et l'échange de données entre opérateurs du SPE font l'objet d'une position de principe, rappelée à l'annexe 3 de la convention tripartite 2019-2022 (3.4) : « *Pôle emploi et les autres acteurs du Service Public de l'Emploi (SPE) et de la sphère sociale, ainsi que la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre de la mise en œuvre du Compte Personnel de Formation (CPF), travaillent conjointement à renforcer l'interopérabilité de leurs systèmes d'information opérationnels et l'échange de données, afin de fluidifier les parcours des demandeurs d'emploi et des entreprises et de favoriser le développement de services digitaux.* ».

Le développement de l'interopérabilité des SI s'effectue en l'absence d'une gouvernance unifiée. Chaque institution du SPE développe son propre SI selon ses besoins individuels en dehors d'un cadre de réflexion commun. La mission a observé les points suivants :

- ◆ la convention tripartite prévoit, dans une annexe *ad hoc*, la mise à disposition des données de Pôle emploi à l'État et à l'UNEDIC dans le cadre des missions déléguées que l'opérateur exerce pour leur compte ;
- ◆ l'État assure la gouvernance des applications Ouiform pour la formation professionnelle et I-milo dans les missions locales ;
- ◆ les départements s'administrent librement et déterminent chacun leur système d'information clients, généralement fourni par des éditeurs de logiciels spécialisés.

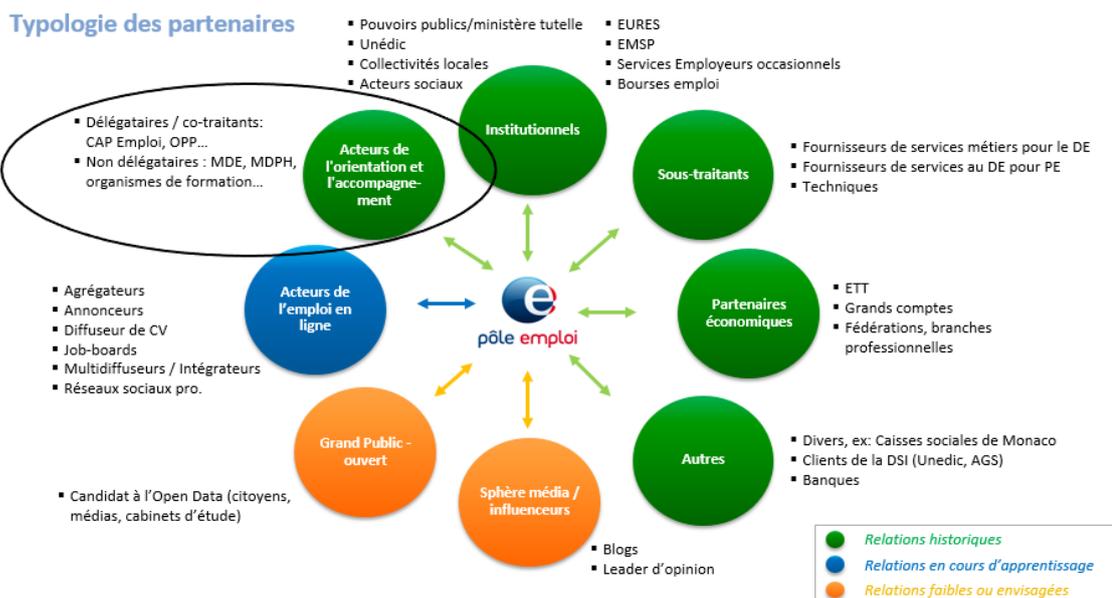
Dans ce contexte, les interconnexions se sont développées essentiellement de manière bilatérale plutôt qu'autour d'un socle commun. Par exemple, Pôle Emploi a conclu près de 129³ protocoles d'échange avec les acteurs de son écosystème.

1.1.2.3. Des échanges marqués par la place centrale de Pôle Emploi.

L'essentiel des interconnexions s'organisent autour du système d'information de Pôle Emploi. L'opérateur revendique une connexion avec quasiment l'ensemble des parties prenantes du SPE, dont ceux de l'accompagnement qui intéressent la mission (cf. graphique 2).

³ Pôle emploi n'a fourni que les données pour l'année 2015, sans mise à jour

Graphique 2 : Typologie des partenaires d'échange de données de Pôle emploi



Source : Pôle emploi.

Le système d'information de Pôle emploi est accessible schématiquement selon deux modalités :

- ◆ **un portail extranet** (portail emploi) permet l'accès direct à certaines applications réservées aux partenaires, comme le DUDE (dossier unique du demandeur d'emploi). C'est le mode privilégié de mise en relation avec les autres acteurs de l'accompagnement du SPE (missions locales, départements, maison de l'emploi). Cette solution n'assure pas d'interopérabilité avec le SI du partenaire ;
- ◆ alternativement, des protocoles permettent d'échanger des données par diverses modalités comme l'échange de fichiers, les Web services ou les API⁴ – accessibles au moyen du site pole-emploi.io.

1.1.3. Sur le périmètre de l'accompagnement, une interopérabilité lacunaire

Si l'échange de données est prévu tant dans son volet conventionnel que technique, l'interopérabilité des systèmes d'information des acteurs du SPE dans le processus d'accompagnement reste encore marginale. Sans établir un état des lieux détaillé, la mission a pu constater au moins quatre interopérabilités entre les principaux systèmes d'information du SPE.

1.1.3.1. Une plateforme unique opérée par Pôle Emploi et pilotée par l'État assure la gestion des formations

Le système d'information de la formation des demandeurs d'emploi est une plateforme centralisée mise en œuvre et gérée par Pôle Emploi. La gouvernance du SI est assurée par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du travail et de l'emploi. Le système d'information est organisé autour d'un *backend* commun accessible au moyen de diverses interfaces utilisateurs.

⁴ 66 API (interfaces de programmation d'application) sont accessibles à l'ensemble des partenaires de Pôle Emploi

Ouiform est l'interface propre aux partenaires du SPE⁵. Elle permet la recherche, le positionnement et le suivi en continu des demandeurs d'emploi dans leur parcours de formation. Ouiform est utilisée par les missions locales, certains départements et Cap emploi. La consultation de Ouiform n'assure pas l'interopérabilité des données avec le SI des partenaires. L'échange de données est toutefois possible au moyen d'une interface de programmation (API) développée par Pôle Emploi.

1.1.3.2. Plusieurs SI déployés dans les départements

Les départements n'utilisent pas un applicatif unique pour la gestion des bénéficiaires du RSA (BRSA). Des éditeurs de logiciels proposent différentes solutions spécialisées aux départements, qui viennent s'articuler au sein des SI des départements. Plusieurs solutions peuvent être utilisées simultanément par les départements pour le suivi des BRSA, comme :

- ◆ un logiciel de gestion du dossier et du parcours ;
- ◆ un logiciel de gestion des formations et de positionnement des candidats ;
- ◆ un logiciel de suivi des actions de nature sociale, souvent utilisés pour l'ensemble des bénéficiaires en plus des BRSA ;

Ces applicatifs ne sont pas nécessairement interfacés entre eux.

Les départements peuvent avoir accès aux applications DUDE et Ouiform (sans assurer d'interopérabilité). Les échanges de données constatés par la mission portaient sur un périmètre limité (données administratives d'inscription) et étaient réalisés sous la forme de fichiers de données.

1.1.3.3. Des missions locales sont équipées d'un outil unique i-milo

La DGEFP assure la gouvernance du système d'information des missions locales, i-milo. Ce système est développé et opéré par un éditeur de logiciels. Des accès permettent l'utilisation des applications DUDE et Ouiform.

Les échanges de données entre systèmes d'informations sont minimaux d'après les entretiens conduits par la mission. Au-delà d'informations administratives (par exemple pour éviter la double-inscription des « contrats d'engagement jeune » dans les deux réseaux), les données essentielles relatives aux parcours ne sont pas échangées entre les missions locales et Pôle emploi.

L'application Appli CEJ, développée par une start-up d'État avec l'objectif de produire une interface unique de gestion, présente l'inconvénient de ne pas être interfacée à i-milo, et semble faire l'objet d'une appropriation plutôt hétérogène au sein des missions locales.

1.1.3.4. Le rapprochement de Cap Emploi et de Pôle Emploi ne s'est pas intégralement traduit par une fusion des SI

Avec le rapprochement des lieux d'accompagnement, les conseillers Cap Emploi exercent désormais au sein des agences de Pôle Emploi. Mais **deux systèmes d'information continuent toutefois de coexister, sans être interfacés.** Le réseau a conservé son applicatif en charge du maintien des travailleurs dans l'emploi, et utilise, en parallèle, les outils de Pôle emploi pour le placement des demandeurs d'emploi.

⁵ On recense également Audeformation utilisée par Pôle Emploi, et Kairos pour les organismes de formation.

1.2. En Allemagne : un outil unique couvre l'essentiel des parcours des demandeurs d'emploi

1.2.1. Principales modalités de prise en charge par les acteurs du SPE

La prise en charge des demandeurs d'emploi par le SPE allemand s'articule autour du réseau d'agences de la *Bundesagentur für Arbeit* (BA), entité fédérale, et des prises en charge pour les allocataires de minimas sociaux (SGB II) par les *Jobcenters* des *Kreis* (intercommunalités). Les *Kreis* peuvent décider de piloter leur *Jobcenter* soit en partenariat avec la BA (il existe 301 *Gemeinsame Einrichtungen, GE*), soit en autonomie (on dénombre 100 *Zugelassene kommunale Träger, zkT*).

1.2.2. Dans la majorité des cas, l'accompagnement des demandeurs d'emploi est suivi dans un outil commun

1.2.2.1. Un applicatif commun utilisé pour le suivi des demandeurs d'emploi de droit commun et la plupart des bénéficiaires de minima sociaux

Le système d'information client de la BA est organisé autour de quatre grands blocs fonctionnels interfacés entre eux : l'indemnisation ; l'accès à l'emploi (VERBIS) ; les données de base (STEP) et un journal de suivi des actions d'activation (formation). Ces différents blocs sont interfacés entre eux.

Ce système d'information est également utilisé pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi bénéficiant de minima sociaux (SGBII), ce qui concerne environ trois quarts des *Jobcenters*. Il intègre certains besoins métiers des *Jobcenters* intercommunaux, notamment la gestion de l'allocation.

1.2.2.2. Pas de projet d'interopérabilité prévu pour les Jobcenters autonomes

Les *Jobcenters* des municipalités autonomes (zkT) ne sont pas soumis à l'obligation d'utilisation du système d'information de la BA. Ils s'équipent auprès de quatre éditeurs de logiciels (selon l'association fédérale des municipalités) ou, éventuellement, développent leur propre applicatif. Les échanges de données entre la BA et les zkT restent lacunaires. Les municipalités peuvent recevoir les offres d'emploi déposées par les employeurs à la BA. Les systèmes d'information des zkT ne sont pas nécessairement interopérables entre eux si les éditeurs sont différents.

À leur demande, les zkT peuvent également recevoir lors de l'inscription d'un nouveau demandeur d'emploi un fichier récapitulatif de la BA (pdf ou xml) pour l'intégrer à leur système d'information. D'après l'association des municipalités, cette faculté serait peu utilisée et l'inscription d'un nouveau demandeur d'emploi au SGB II nécessite la plupart du temps une ressaisie complète des informations dans le SI.

1.2.2.3. Pour le suivi des publics jeunes, un SI plateforme est en cours de déploiement

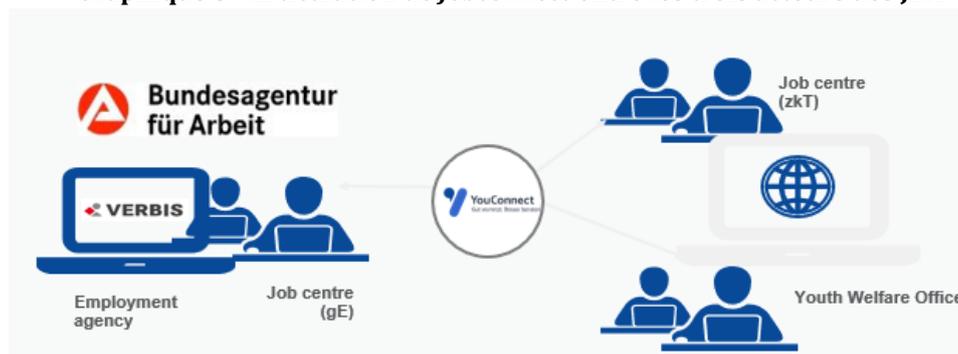
La prise en charge du public jeunes est assurée depuis 2020 par un guichet unique hébergé dans les agences de la BA (*Jugendberufsagenturen, JBA*), qui regroupe les trois acteurs compétents : la BA pour les questions relatives à l'orientation, les *Jobcenters* pour la gestion des allocations, et les *Youth Welfare Office* pour la prise en charge médicosociale.

Annexe VIII

Leurs systèmes d'information n'étant pas systématiquement interopérables, ce regroupement a été appuyé par la création en 2021 d'un service numérique commun intitulé *Youconnect* (cf. graphique 3). Il assure l'échange de données sur un socle assez large d'informations. Chaque institution conserve son propre système d'information pour la couverture des besoins métiers qui lui sont propres.

L'application est gérée par la *Bundesagentur für Arbeit* en collaboration avec le ministère du travail et les associations de collectivités. Des dispositions ont pu être trouvées pour satisfaire une législation de protection des données exigeante en Allemagne (recueil de consentement, contrôle des accès, production documentaire).

Graphique 3 : Articulation de *Jobconnect* entre les trois acteurs des JBA



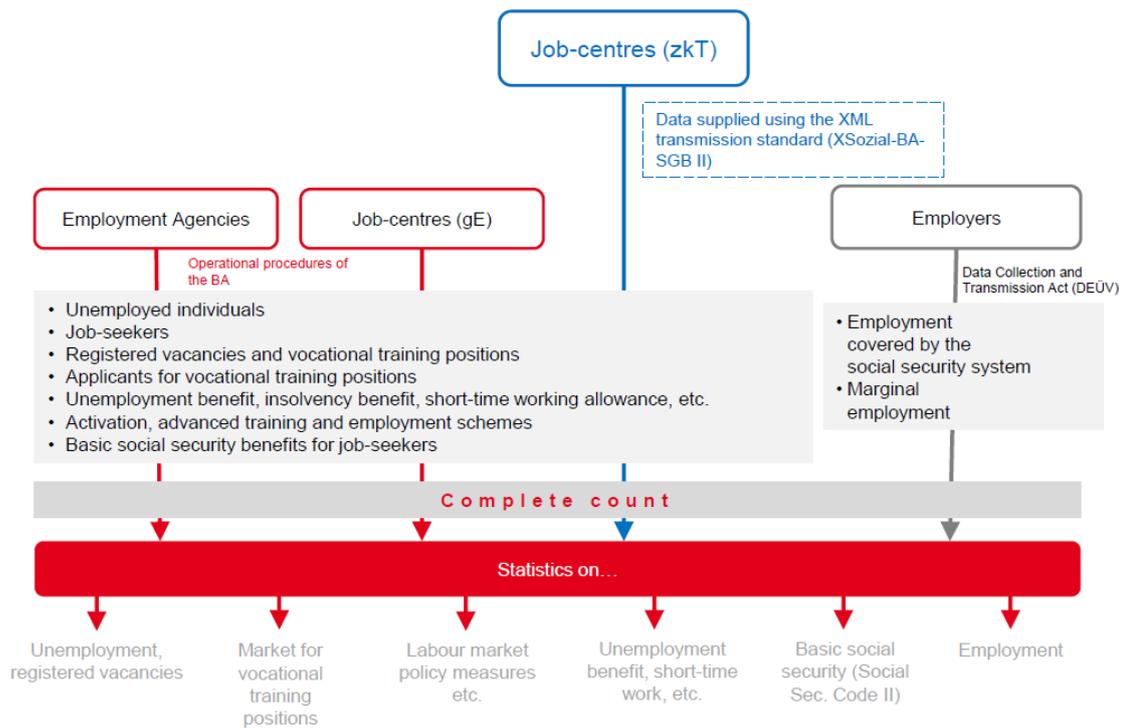
Source : Bundesagentur für Arbeit.

L'adhésion au service *Jobconnect* est facultative. À ce jour, le déploiement reste hétérogène, un tiers seulement des 148 agences JBA ont opté pour son utilisation, les autres utilisent des dispositifs spécifiques. À noter que l'accès au service est facturé 18 € par mois pour chaque demandeur d'emploi allocataire du minima social par la BA au *Jobcenter*.

1.2.3. Un système efficace de collecte des données de pilotage grâce à une plateforme commune

Une base de données centralisée, gérée par la BA, est alimentée à des fins de statistique et de pilotage de la performance des réseaux (publication mensuelle d'indicateurs).

Graphique 4 : Collecte par la *Bundesagentur für Arbeit* des données à des fins statistiques



Source : Bundesagentur für Arbeit.

L'organisation de cette infrastructure est prévue par la loi. Le § 53 du deuxième livre social fait de la BA le centralisateur des données, obligeant notamment les municipalités à transmettre leurs données. Les employeurs sont également contraints à la transmission de données par une législation différente.

Encadré 2 : Extrait du § 51b du deuxième livre social allemand, modifié par la loi du 24 décembre 2003

§ 51b Traitement des données par les institutions de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi

(1) Les organismes compétents en matière d'assurance de base pour les demandeurs d'emploi collectent en permanence les données nécessaires à la mise en œuvre de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi. Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales est habilité à définir par voie de règlement, avec l'accord du Bundesrat, les données à collecter conformément à la première phrase, qui sont nécessaires à l'utilisation aux fins visées au paragraphe 3, y compris la procédure de leur développement.

(2) Les organismes communaux et les organismes communaux agréés transmettent à l'Agence fédérale les données visées au paragraphe 1 en indiquant une caractéristique d'identification univoque, les enregistrements de données à caractère personnel en indiquant le numéro de client ainsi que le numéro de la communauté de besoins conformément à l'article 51a.

(...)

(4) L'Agence fédérale règle, en concertation avec les associations centrales communales au niveau fédéral, l'étendue exacte des informations à transmettre en vertu des paragraphes 1 et 2, y compris un rapport d'inventaire, ainsi que les délais de leur transmission. Elle règle également les nomenclatures à utiliser, le mode de transmission des données, y compris les formats de données, ainsi que la structure, l'attribution, l'utilisation et les délais d'effacement des numéros de client et de communauté de besoin conformément à l'article 51a.

Source : Gesetze im Internet ; mission (traduction par www.deepl.com).

Encadré 3 : Extrait du § 53 du deuxième livre social

§53 Statistiques et transmission de données statistiques

(1) L'Agence fédérale établit des statistiques à partir des données qu'elle reçoit dans le cadre de la mise en œuvre de l'assurance de base pour les demandeurs d'emploi conformément à l'article 51b et des données qui lui sont transmises par les organismes communaux et les organismes communaux agréés conformément à l'article 51b. Elle se charge des rapports permanents et intègre les prestations prévues par le présent livre dans la recherche sur le marché du travail et la formation professionnelle.

(2) Le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales peut préciser la nature et l'étendue ainsi que les faits et caractéristiques des statistiques et des rapports.

(3) L'Agence fédérale soumet les statistiques visées au paragraphe 1 au ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales et les publie sous une forme appropriée. Elle veille à ce que les besoins d'information à court terme du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales puissent également être satisfaits.

(...)

(5) L'Agence fédérale peut mettre à la disposition de l'Office fédéral de la statistique et des offices statistiques des Länder, à des fins de soutien à la planification et de rapport social, des données et des tableaux des statistiques sur le marché du travail et la protection de base relevant de son domaine de compétence. Elle est autorisée à transmettre à l'Office fédéral de la statistique et aux offices statistiques des Länder des données individuelles anonymisées et pseudonymisées à des fins d'analyses complémentaires.

(...)

(6) L'Agence fédérale est habilitée à transmettre, à des fins exclusivement statistiques, aux services compétents des communes et associations de communes chargés de l'exécution de tâches statistiques, pour leur domaine de compétence, des données et tableaux des statistiques sur le marché du travail et la protection de base ainsi que des données individuelles anonymisées et pseudonymisées (...).

Source : Gesetze im Internet ; Mission.

1.3. En Flandre belge : une solution *a minima* autour du partage de l'applicatif du VDAB, dans l'attente d'une meilleure interconnexion des SI

En Belgique un opérateur distinct gère l'indemnisation des demandeurs d'emploi (INEM). Cette partition institutionnelle a nécessité la mise en place d'un échange de données avec l'opérateur en charge de l'accompagnement, le VDAB : les sanctions et le mode d'accompagnement sont remontés vers le payeur d'une part, et des montants d'allocations vers le VDAB d'autre part. Cette interconnexion n'intéressant pas le système français (l'indemnisation est directement assurée par Pôle emploi) elle n'a pas été approfondie par la mission.

Les acteurs du SPE ont accès à l'application MyCareer du VDAB selon des modalités plus ou moins limitées par les contraintes du RGPD. A l'inverse le VDAB n'est pas en mesure d'accéder aux applications des partenaires, par exemple pour connaître les mesures d'accompagnement mises en place par les municipalités.

Chaque acteur du SPE dispose de son propre système d'information. Un socle commun alimenté par les organismes de la sécurité sociale assure la cohérence de données telles que l'état civil ou la situation professionnelle des demandeurs d'emploi. Enfin des protocoles d'échange directs ont également été instaurés entre le VDAB et les communes (OCMW), en charge de l'accompagnement social, mais il présenterait des lacunes selon les acteurs rencontrés, ce point n'a toutefois pas pu être précisément documenté par la mission. Par exemple, le système ne gère pas les risques de double inscription au VDAB (inscription volontaire et inscription au titre de l'OCMW).

1.4. Au Danemark : des SI unifiés autour d'outils et de plateforme communs

La loi danoise impose aux *Jobcenters*, tenus par les communes, d'utiliser les systèmes d'information communs aux acteurs gouvernementaux (en particulier celui de l'agence nationale STAR). Le ministère de l'Emploi met à la disposition des acteurs du SPE des bases de données et des outils communs dont les trois principaux éléments sont :

- ◆ un socle de données commun pour la gestion administrative des allocataires par les caisses d'assurance chômage (*A-kasse*) et les *Jobcenters*. Cette plateforme est interopérable avec les propres SI des municipalités et des caisses d'allocation-chômage ;
- ◆ le site de recherche d'emploi *Jobnet* ;
- ◆ un outil de *reporting* (*Jobindsats*) alimenté par un entrepôt de données communes, qui sert à évaluer l'activités des *Jobcenters* et à produire des données statistiques.

L'agence STAR est responsable du développement, de la maintenance et de l'exploitation de ces systèmes informatiques pour le compte du ministère de l'emploi.

Concernant le socle de données commun, cette base de données commune regroupe certaines données des A-kasse et des Jobcenters. Elle est utilisée pour le contrôle, le suivi statistique des démarches de recherche d'emploi, et pour calculer les périodes de versement des prestations publiques. En règle générale l'accès aux données est limité par des critères organisationnels, de sorte que par exemple, une caisse de chômage spécifique n'a accès qu'aux données concernant ses propres membres, et qu'une commune n'a accès qu'aux informations concernant ses propres citoyens inscrits au *Jobcenter*. La base de données est accessible aux communes et aux A-kasse par le biais d'interfaces ouvertes afin qu'elle puisse être intégrée avec leurs propres systèmes d'information.

Concernant le site internet public de recherche d'emploi Jobnet, il comprend, d'un côté, une CVthèque des demandeurs d'emploi, et de l'autre côté, une banque d'offres d'emploi déposées par les employeurs. *Jobnet* permet également aux allocataires de gérer leur dossier, par exemple pour déclarer des situations individuelles (maladies, handicaps), pour communiquer les plans d'emploi, tenir un journal des emplois.... L'outil est accessible aux entreprises qui, en plus du dépôt d'offres, peuvent contacter directement les demandeurs d'emploi.

Concernant Jobindsats.dk, il s'agit d'un entrepôt de données statistiques et d'un outil d'évaluation et de contrôle des performances des Jobcenters. Il est également utilisé pour produire, à un niveau agrégé, des données statistiques sur le marché du travail et fournir une base pour l'analyse et l'évaluation des politiques de l'emploi dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques. Le système de mesure est accessible au public mais ne permet pas de récupérer des informations au niveau individuel, seulement par agrégats. *Jobindsats* est basé sur un entrepôt de données statistiques alimenté par les données de la STAR ainsi que d'autres fournisseurs publics en lien avec le marché du travail.

1.5. En Corée du Sud : une base de données commune assure une interopérabilité des systèmes d'informations

L'interopérabilité des systèmes d'information du SPE en Corée du Sud a fait l'objet d'une note de l'Organisation Internationale du Travail, produite à la demande de la mission, dont les principaux éléments sont exposés ci-dessous.

1.5.1. Organisation du SPE et des SI : l'organisation centrale du SPE permet une gestion centralisée des échanges d'informations

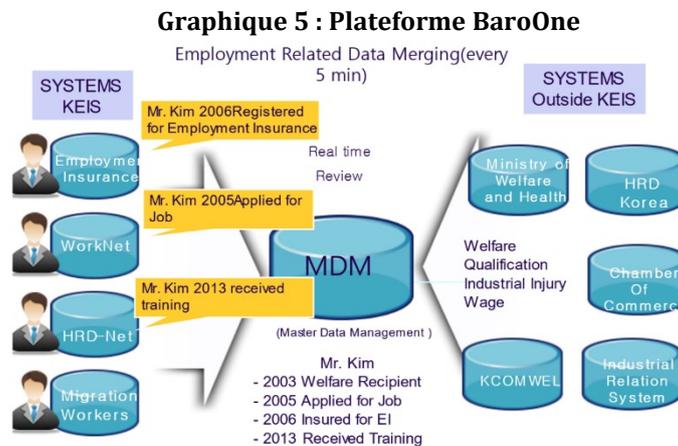
Le SPE coréen est administré par le ministère de l'emploi et du travail, il se déploie au travers de 174 *Jobcenters* d'État et d'agences des gouvernements locaux. Les services proposés par ces agences regroupent l'indemnisation, la formation, le conseil et l'accompagnement, la recherche d'emploi, et des services d'information.

Six systèmes d'information opérés par l'agence spécialisée du ministère de l'Emploi et du Travail, *Korea Employment Information Service* (KEIS), assurent le support technique des services proposés par le SPE aux demandeurs d'emploi. La mission a pu distinguer deux applications principales et quatre applications complémentaires :

- ◆ deux applications principales : d'une part le portail de l'emploi, *WorkNet*, rassemblant 35 sites de recherche d'emploi publics et privés, et d'autre part, *HRD Net*, l'outil centralisé d'information sur les formations professionnelles ;
- ◆ quatre applications complémentaires : *Employment Insurance* pour l'assurance chômage, *Employment Permit System* pour les permis des travailleurs étrangers, ILMOA portail d'emploi public, et EIS pour la production de données statistiques.

1.5.2. L'interopérabilité est assurée tout en conservant les SI de chacun des acteurs

Sous l'égide de l'agence KEIS, la plateforme *BaroONE* a été développée en 2014 afin d'améliorer l'efficacité et la fiabilité des services du SPE. Il s'agit du portail unique à usage interne par les opérateurs du SPE. *BaroOne* est organisée autour d'un socle de données de base (*Master Data*) rassemblant les informations éparpillées des différents systèmes d'information.

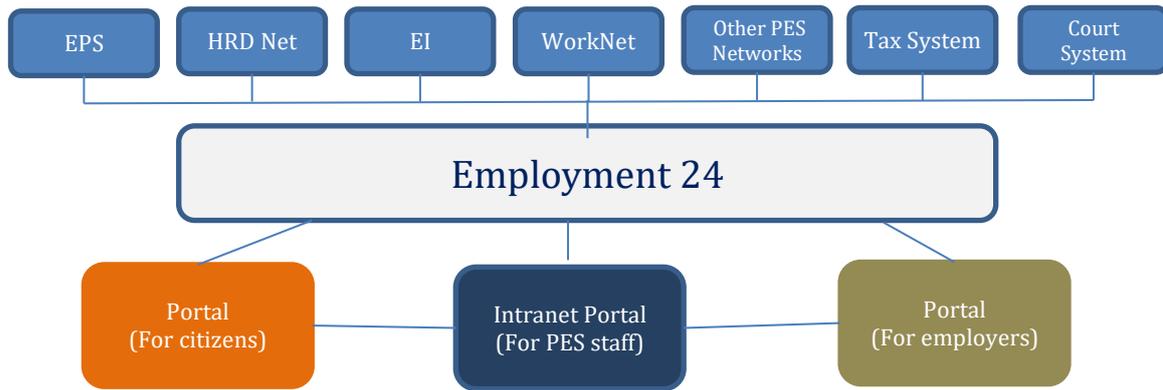


Source : BIT.

Le gouvernement coréen a souhaité faire évoluer l'infrastructure en l'ouvrant aux usagers du SPE (demandeurs d'emploi et employeurs) et entrepris le développement d'un nouveau projet « *Employment 24* » qui proposera trois types de services en ligne : dématérialisation des documents d'inscription ; calcul prévisionnel d'indemnités et recommandations de formations et d'emplois. Au final, le projet doit permettre de :

- ◆ faciliter l'accès aux usagers à l'aide d'un identifiant unique ;
- ◆ d'éviter les redondances en utilisant les informations déjà existantes dans les SI sans avoir à les demander aux usagers (comme les feuilles de paie et les contrats de travail) ;
- ◆ de réduire le temps de passage des demandeurs d'emploi dans les *Jobcenters* de 30 à 10 minutes en allégeant la phase administrative.

Graphique 6 : Schéma du projet *Employment 24*



Source : BIT ; mission.

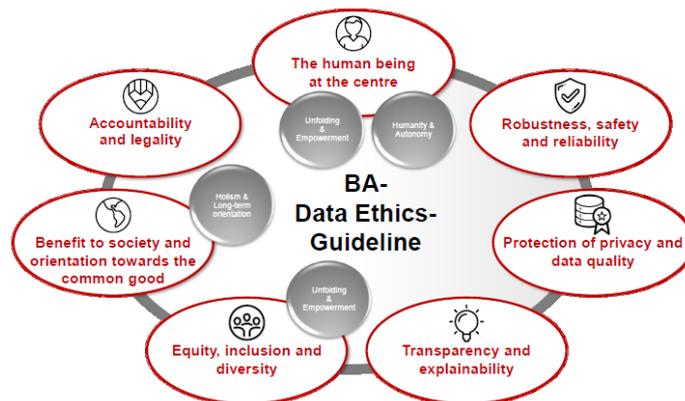
2. L'Aide à la décision automatisée : des applications pour l'orientation et le diagnostic, mais une utilisation encore prudente

2.1. En Allemagne : des outils d'aide à l'orientation professionnelle

2.1.1. L'automatisation est prudemment utilisée et supervisée par un comité éthique

En raison d'une prudence revendiquée en Allemagne concernant le traitement automatisé des données individuelle, les projets de système décisionnel sont soumis à une procédure de validation. La *Bundesagentur für Arbeit* a établi un règlement interne d'éthique et une charte des valeurs pour une « automatisation respectueuse de l'humain⁶ » (cf. graphique 77). Chaque projet fait l'objet d'une vérification de la conformité au règlement interne, et d'une évaluation des risques éthiques.

Graphique 7 : Lignes directrices de la politique *Data Ethics* de la *Bundesagentur für Arbeit*

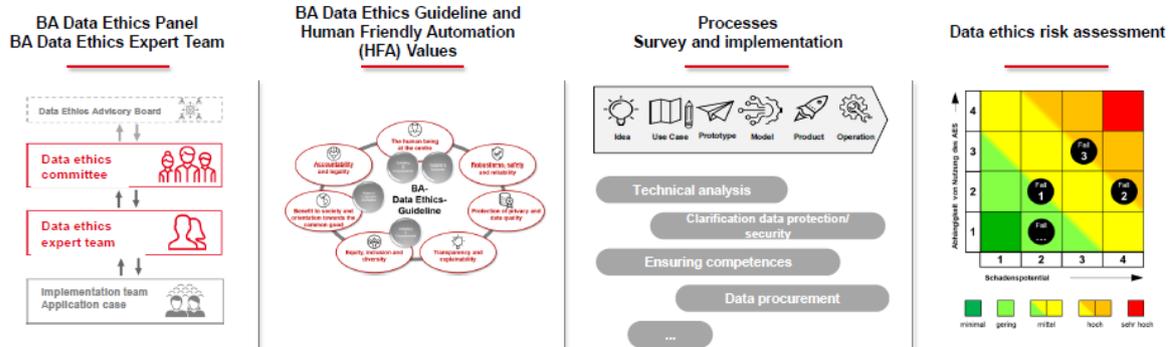


Source : BA.

⁶ Human Friendly Automation.

L'évaluation de conformité est effectuée selon deux critères : la dépendance (critères d'autonomie, liberté de choix, traçabilité, contestabilité) et les dommages (monétaire, intangible, perte de réputation). Suivant cette classification les projets peuvent être rejetés ou faire l'objet d'une évaluation externe complémentaire (cf. graphique 88).

Graphique 8 : Processus de validation éthique des projets basés sur l'IA



Source : Bundesagentur für Arbeit.

Note de lecture : les projets pour lesquels l'IA a attribué la couleur rouge sont rejetés, les projets en orange font l'objet d'une évaluation externe complémentaire.

2.1.2. L'aide à la décision automatisée pour enrichir l'orientation professionnelle

Les services de conseil automatisé développés par la Bundesagentur für Arbeit concernent seulement le placement dans l'emploi et l'accompagnement dans l'orientation. L'agence a indiqué qu'elle n'avait pas de projet actuel pour la phase de diagnostic. Le module de placement dans l'emploi est intégré au logiciel Verbis, utilisé par les conseillers ou sur l'espace client des usagers. Il fonctionne selon une logique d'appariement traditionnelle entre les souhaits et le profil professionnel du demandeur d'emploi, et les demandes postées par les employeurs.

La BA a également déployé un service d'aide à la décision en matière d'orientation professionnelle. *New Plan* est accessible à tout public dans l'optique de répondre à l'ensemble des démarches délibérées des usagers, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou non. Deux services sont proposés :

- ◆ « Test » est un service de recommandations d'orientation professionnelle (*upskilling reskilling*) sur la base d'une identification des compétences suivant une taxonomie développée par la BA. Le service utilise des tests pour appairer les résultats avec un référentiel de compétences attendues sur le marché de la formation (cf. graphique9). Ce référentiel intègre les besoins en compétences de 88 types d'études et 604 formations ;
- ◆ « Inspiration » suggère des pistes d'évolutions de carrière. Plus précisément le service propose une comparaison de la situation de l'utilisateur avec les données historiques de « comparables », provenant des données des organismes de sécurité sociale.

Graphique 9 : New Plan, appariement des compétences de l'utilisateur avec celles attendues par la formation



Source : Bundesagentur für Arbeit.

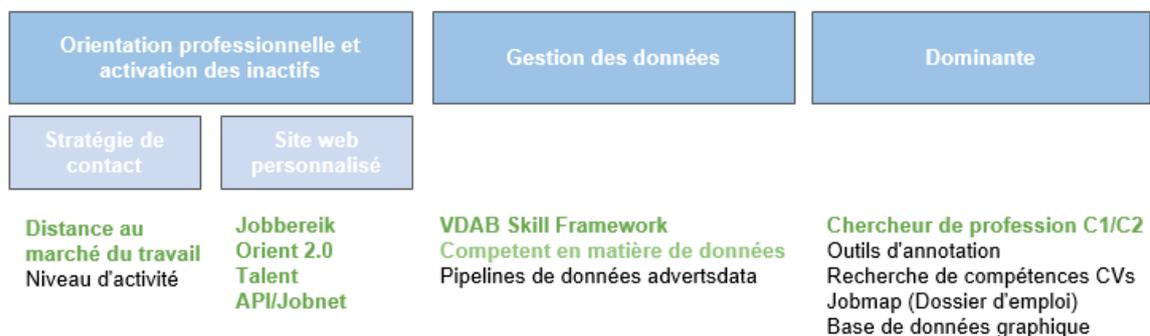
Progressivement déployé depuis 18 mois, New Plan a comptabilisé plus de 300 000 usagers en 2022, essentiellement sur le volet ‘Test’ du conseil en orientation professionnelle.

2.2. En Flandre belge : une offre d'aide du diagnostic au placement

2.2.1. Une structure de production dédiée et plusieurs applications d'aide à la décision déployées

Dans le cadre de sa stratégie de digitalisation, l'agence VDAB a fortement développé les modèles de prédiction dans les domaines de l'accompagnement, de l'orientation et de l'appariement de l'offre et de la demande d'emploi. En 2021, le VDAB structure son écosystème autour de 14 applications (contre seulement 2 en 2018). Sur ces 14 applications, certaines sont déjà opérationnelles, tandis que d'autres sont en cours de développement. Le département IA & Innovation en charge de ces développements emploie 29 personnes.

Graphique 10 : Cartographie des applications IA du VDAB



Source : VDAB.

Sur les sept applications en production (cf. graphique , en vert sur le schéma), quatre sont directement utilisées pour l'orientation et l'activation des demandeurs d'emploi et décrites ci-après. Les autres sont destinées aux partenaires et aux entreprises :

- ♦ diagnostic initial : « Distance au marché du travail », accessible uniquement aux conseillers ;

Annexe VIII

- ♦ orientation : *Orientatie et Jobbereik* (accès à l'emploi), outils partagés entre le demandeur d'emploi et les conseillers ;
- ♦ placement : Talent API pour les propositions d'offres d'emploi.

2.2.2. Des applications qui vont du diagnostic initial à l'appariement

2.2.2.1. Une application estime la distance au marché du travail du demandeur d'emploi

Le modèle prédictif est employé dès l'inscription du demandeur d'emploi. Un diagnostic est établi avec un score d'employabilité calculé sur la probabilité de retrouver un emploi dans les 180 jours prochains. Il est utilisé afin de prioriser l'intervention des conseillers, et de réduire le délai du diagnostic initial.

Pour établir la distance à l'emploi, le modèle utilise deux types de données qui sont :

- ♦ des données individuelles ayant trait : au parcours professionnel, croisé avec la déclaration envoyée par l'employeur à la sécurité sociale ; à l'activité sur le portail usager *MijnLoopbaan* ; aux informations sur les compétences ;
- ♦ des données macro-économiques portant sur le marché du travail, injectées par les services du VDAB.

Les demandeurs d'emploi sont ensuite répartis en trois catégories selon leur probabilité de retrouver un emploi (cf. graphique 41) :

- ♦ forte probabilité de retrouver un emploi, en vert ;
- ♦ probabilité moyenne de retrouver un emploi, en orange ;
- ♦ faible probabilité de retrouver un emploi, en rouge.

Graphique 41 : détail technique de l'évaluation de la distance au marché du travail



rank	Naam wz & IKL	prio	% kans op werk < 180d
1	3454 Bart B		37%
2	1134 An A		55%
3	9876 Jan J		78%

Source : VDAB.

Le score obtenu par l'IA ne déclenche pas de décision automatique, mais est utilisé comme base de discussion à l'occasion des entretiens entre le demandeur d'emploi et le conseiller pour personnaliser l'accompagnement.

2.2.2.2. L'application Orientatie (« Orientation »)

Orientatie propose des orientations professionnelles en fonction des centres d'intérêts déclarés par les demandeurs d'emploi. Cette application est accessible sur le site du VDAB et est ouverte à tout public⁷. L'application s'appuie sur un questionnaire d'évaluation en ligne allant jusqu'à 115 indicateurs et portant sur les centres d'intérêt professionnels.

Graphique 52 : Exemple de recommandations formulées par le site *Orientatie*

The screenshot shows the VDAB website interface for the 'Orientatie' application. At the top, it says 'Ces métiers vous conviennent en fonction de vos intérêts (83)'. Below this, there are three filters: 'Peu qualifiés', 'Moyennement qualifié', and 'Hautement qualifié', all of which are checked. The main content area displays six job recommendations in a grid. Each recommendation card includes a 'COMME' rating, a trash icon, the job title, a 'PROFESSION' label, a 'GOULOT' (bottleneck) indicator, a 'D'ÉTRANGLEMENT' (bottleneck) indicator, and two links: 'Tout savoir sur ce métier' and 'Voir les offres d'emploi'.

Source : VDAB.

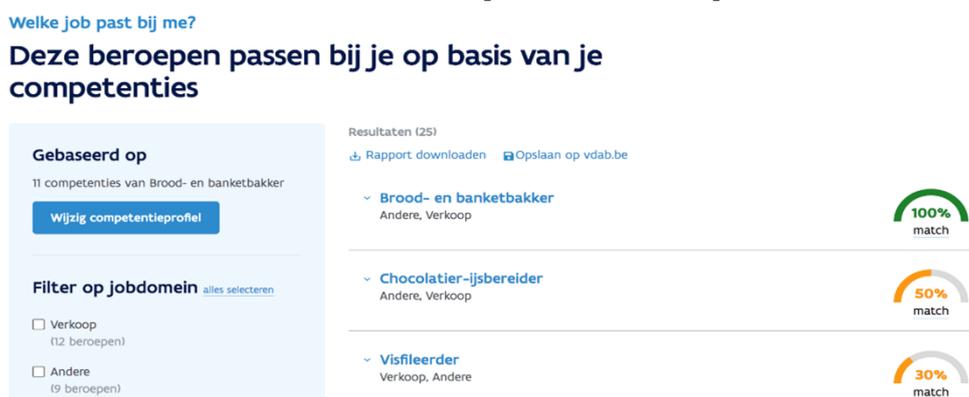
Les propositions d'appariement s'effectuent selon les critères de compétences et de savoir-faire. Le VDAB utilise *Competent*, une classification des compétences établie par le Conseil économique et social de Flandre à partir du standard ROME 3.

2.2.2.3. L'application Jobbereik (accès à l'emploi)

Jobbereik est un service d'orientation sur le marché du travail, disponible dans l'espace utilisateur des demandeurs d'emploi. Il fonctionne en rapprochant les compétences identifiées (et non pas celles déclarées dans le questionnaire de test d'*Orientatie*) avec les professions correspondantes. Chaque proposition de profession est accompagnée d'une estimation de l'écart de compétences.

⁷ <https://orientatie.vdab.be>

Graphique 63 : Exemple d'une suggestion de profession avec les indicateurs de proximité des compétences



Source : VDAB.

La prédiction s'efforce de trouver un équilibre entre la recherche rapide d'un emploi (*job first*) et la possible montée en compétence. Le modèle favorise les opportunités d'emploi sur les mesures de formation, mais des développements de compétences peuvent être proposées lorsque l'employabilité est insuffisante (inférieure à 50% de chance de trouver un emploi 'durable' dans les 180 jours).

La différence avec l'application « Orientatie », décrite ci-dessus, est que la modélisation prédictive ne s'effectue plus à partir d'un questionnaire test, mais à partir de deux sources différentes :

- ◆ des données professionnelles du demandeur d'emploi ;
- ◆ de l'observation des comportements de navigation sur le site du VDAB ou sur les sites de recherche d'emploi similaire.

Par ailleurs, le modèle enrichit l'appariement par correspondance de compétences avec des profils d'utilisateurs similaires ayant obtenu un emploi, suivi une formation ou obtenu des entretiens.

2.2.2.4. L'application Talent API

Talent API est un moteur IA de mise en correspondance de candidats vers des postes vacants. Comme *Jobberreik*, l'algorithme compare le comportement de recherche d'un demandeur d'emploi avec ceux de profils similaires. L'outil accompagne l'offre des motifs qui ont conduit à la retenir. Ces propositions peuvent être débattues et approfondies avec un conseiller.

ANNEXE IX

Analyses transversales sur les moyens et sanctions des SPE étudiés

SOMMAIRE

1. ANALYSE DES EFFECTIFS DES DIFFÉRENTS SPE : LES PAYS ET RÉGIONS OÙ LE TAUX DE CHÔMAGE EST BAS SE CARACTÉRISENT PAR UNE PRÉSENCE INTENSE EN EFFECTIFS DU SPE SUR LEUR TERRITOIRE	2
1.1. Méthodologie retenue par la mission : une quantification des ETP employés par les principaux acteurs du SPE national ou régional.....	3
1.2. En France.....	3
1.2.1. Périmètre des opérateurs du SPE.....	3
1.2.2. Estimation des ETP dans chacune des structures	4
1.3. En Allemagne	5
1.3.1. Périmètre des opérateurs du SPE.....	5
1.3.2. Estimation des ETP dans chacune des structures	5
1.4. En Catalogne.....	6
1.4.1. Périmètre des opérateurs du SPE.....	6
1.4.2. Estimation des ETP dans chacune des structures	7
1.5. Au Danemark	7
1.5.1. Périmètre des opérateurs accompagnant des demandeurs d'emplois.....	7
1.5.2. Estimation des ETP dans chacune des structures	8
1.6. En Flandre	8
1.6.1. Périmètre des opérateurs du SPE.....	8
1.6.2. Estimation des ETP dans chacune des structures	9
1.7. En Suède.....	10
2. ANALYSE DU RECOURS À L'EXTERNALISATION ET À LA FORMATION PAR SPE : L'ÉTUDE DU RECOURS À DES TIERS, EN CE INCLUS DES FORMATEURS EXTÉRIEURS, PERMET DE COMPLÉTER L'ANALYSE DES DIFFÉRENCES D'EFFECTIFS ENTRE SPE.....	11
2.1. Recours à l'externalisation par les opérateurs principaux du SPE : le recours aux prestataires privés par l'opérateur principal est dans l'ensemble plus élevé dans les SPE moins pourvus en effectifs.....	11
2.2. Recours à la formation par les SPE : les comparaisons internationales chiffrées ne peuvent rendre compte des différences de stratégies de formation observées par la mission dans les SPE	13
3. ANALYSE DES BUDGETS DES SPE : LA COMPARABILITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES CONSACRÉES AUX POLITIQUES PASSIVES ET ACTIVES DE L'EMPLOI, MÊME VIA LA MOBILISATION DE DONNÉES D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES, EST TRÈS LIMITÉE.....	14
4. ANALYSE DES SANCTIONS DANS CHAQUE SPE ÉTUDIÉ PAR LA MISSION : SI L'ENSEMBLE DES SPE PRÉVOIT, SELON DES MODALITÉS DIFFÉRENTES, UNE SÉRIE D'OBLIGATIONS COMMUNES POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI, L'EFFECTIVITÉ DES SANCTIONS EST VARIABLE.....	15
4.1. Nature des sanctions : l'irrespect des obligations pesant sur les demandeurs d'emplois est un motif de sanction dans l'ensemble des SPE, laquelle est dans la majorité des cas de nature financière.....	15

4.1.1.	<i>Les obligations des demandeurs d'emploi dans les SPE</i>	15
4.1.2.	<i>Les motifs des sanctions</i>	16
4.1.3.	<i>Les types de sanctions</i>	17
4.2.	Organisation du régime de sanctions dans chaque SPE : l'administration des sanctions reflète l'organisation générale du SPE et, la plupart du temps, son degré de recours aux nouvelles technologies	19
4.2.1.	<i>Dans la plupart des SPE, l'administration des sanctions fait intervenir deux types d'acteurs</i>	19
4.2.2.	<i>Le fonctionnement du régime de sanction : le recours aux algorithmes, l'initiative et la décision de sanction</i>	20
4.3.	Statistiques générales sur les sanctions selon les pays : si l'Allemagne et le Danemark admettent des taux de sanctions très élevés, l'on observe une convergence quantitative entre le reste des SPE étudiés.....	21

INTRODUCTION

La comparaison des moyens humains et budgétaires faisait partie des attendus initiaux de la mission. Au vu des moyens considérables mobilisés pendant quatre mois par la mission de 2010 de l'IGF sur la comparaison des moyens humains des SPE français, allemand, et britannique, il est apparu irréaliste de Faire à nouveau ce travail pour cinq pays en plus de l'objectif de comparer cinq thèmes relatifs à l'organisation et aux métiers).

Au cours de ses investigations, la mission a toutefois réuni des documents relatifs aux effectifs et au budget des SPE étudiés. Cette annexe vise à les présenter et à les exploiter.

La mission s'est trouvée confrontée à deux difficultés principales dans l'analyse et la comparaison des effectifs et des budgets des SPE :

- ◆ **le périmètre et le niveau d'externalisation des SPE sont très variables d'un pays à l'autre.** Il est donc très compliqué de définir des agrégats comparables. Les opérateurs principaux des SPE des pays étudiés ont, par exemple, des missions très différentes d'un pays à l'autre et un recours très variables aux prestataires privés (cf. tableau 1). A titre d'illustration, les *Jobcenters* danois, guichet unique de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ayant très peu recours à des prestataires privés, rassemblent l'immense majorité des ETP en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans le SPE danois. Au contraire, Pôle Emploi ne regroupe qu'une partie limitée des ETP en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi du SPE français, de nombreux autres ETP étant employés par les départements, les missions locales, les CCAS, l'APEC, ou bien par des prestataires privés, auxquels ces différents acteurs ont largement recours ;
- ◆ **les données sont rarement accessibles et, lorsqu'elles le sont, d'une fiabilité limitée.** Lorsque des documents sont disponibles, les intitulés financiers et RH diffèrent largement d'un pays à l'autre, ce qui rend impossible la plupart des analyses croisées sur pièce. S'agissant des budgets des opérateurs principaux par exemple, le nombre de postes budgétaires précisés à la mission va ainsi de quatre à 53 selon les cas, les informations sur les équivalents temps plein de quatre lignes à 33 pages¹. Si la mission est en mesure de cartographier l'ensemble des missions des différents opérateurs principaux (cf. tableau 1), **la comparabilité des données validées est difficile.**

Au regard de ces difficultés méthodologiques, cette annexe présente les analyses de la mission.

¹ L'ensemble des sources utilisées, ainsi que leur degré de fiabilité, figure dans la présente annexe.

1. Analyse des effectifs des différents SPE : les pays et régions où le taux de chômage est bas se caractérisent par une présence intense en effectifs du SPE sur leur territoire

Tableau 1 : Récapitulatif des ETP par pays et par type de postes retenus par la mission (derniers chiffres consolidés disponibles)

Pays	ALL	CAT	DK	FL	FR	SUE
ETP opérateur principal	95 484	1 799	12 000	4 500	52 484	11 000
Fiabilité du chiffrage ETP principal (sur 5)	5	5	4	5	5	4
Autre ETP en charge du SPE (hors opérateur principal et hors opérateur privé de placement)	25 511	1 086	360.	5 062	19 838	N.D.
Fiabilité du chiffrage autres ETP (sur 5)	3	2	2	2	3	N.A.
Total ETP SPE	123 107	2 885	12 360	9 562	73 822	Min 11 000
Population active (15-64)	41 674 000	3 772 000	2 938 000	3 388 000	29 620 000	5 334 000
Ratio population active / total ETP	339	1 307	238	354	401	Max 503
Nombre d'inscrits à l'opérateur principal	3 621 000 ²	369 158 ³	N.D.	182 255 ⁴	5 153 000 ⁵	N.D.
ETP opérateur principal / inscrits	38	205	N.A.	40	98	N.D.
Portefeuille moyen d'un conseiller	115 ⁶	500 ⁷	N.D.	100 ⁸	350-400 ⁹	N.D.
Fiabilité du chiffrage (sur 5)	5	3	N.A.	3	4	N.A.
Fiabilité du chiffrage (sur 5)	5	N.A.	N.A.	2	5	N.A.

Source : réponse de la BA à la mission ; visite de la mission à Courtrai le 20 décembre 2020 ; mission d'audit de la convention tripartite État / Unédic / Pôle Emploi ; Eurostat ; Idescat ; Statbel ; mission.

² Communiqué de presse de la BA et recueil statistique. Il a été pris en compte les usagers récurrents des services de la Bundesagentur, à savoir les personnes bénéficiaires de l'assurance chômage et le nombre de « communautés de besoin », ie des communautés de besoin (une demande par communauté) bénéficiaire du minimum social, ce qui peut inclure des personnes non comptabilisés comme demandeur d'emploi au sens du BIT et/ou de la DE. Les personnes traitant avec la BA pour le chômage partiel ne sont pas inclus, étant donné que les variations importantes de bénéficiaires dans le temps au cours des dernières années n'ont eu aucune incidence sur les niveaux de personnel.

<https://www.arbeitsagentur.de/news/arbeitsmarkt> et <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII-Nav.html>

³ Rapport annuel 2021 du SOC - https://serveiocupacio.gencat.cat/web/.content/01_SOC/01_QUI-som-i-que-fem/Informe_Anuual_SOC_2021.pdf

⁴ Presse belge - <https://www.7sur7.be/monde/le-chomage-en-flandre-augmente-pour-la-premiere-fois-depuis-plus-d-un-an-et-demi~a36c7a15/>

⁵ Statistiques Pôle Emploi (catégories A, B, C) - <https://statistiques.pole-emploi.org/stmt/publication>

⁶ Réponse écrite à la mission par la BA, novembre 2022.

⁷ Visite en Catalogne, novembre 2022.

⁸ Visite à Courtrai, décembre 2022.

⁹ Mission d'audit de la convention tripartite État / Pôle Emploi / Unédic, décembre 2022.

Annexe IX

Note 1 : Liste des opérateurs principaux par pays : Bundesagentur für Arbeit pour l'Allemagne, SOC pour la Catalogne, Jobcenters pour le Danemark, VDAB pour les Flandres, Pôle Emploi pour la France, Arbetsförmedlingen pour la Suède.

Note 2 : Le public allemand spécifique concerne les moins de 25 ans éligible au minimum social, le public spécifique belge correspond au secteur « intensif » de l'agence de Courtrai, le public spécifique français correspond à l'accompagnement global.

1.1. Méthodologie retenue par la mission : une quantification des ETP employés par les principaux acteurs du SPE national ou régional

La mission a cherché à dénombrer le nombre d'ETP travaillant dans les opérateurs publics des SPE étudiés. Ceci inclut les opérateurs chargés des politiques actives (placement, coaching, formation, placement en emplois aidés) et passives (chargés des indemnités), et les opérateurs réalisant les deux types de mission. Les effectifs des opérateurs principaux étaient généralement disponibles. La mission a eu plus de difficulté à estimer le nombre d'ETP des autres acteurs du SPE (par exemple l'échelon intercommunal autonome en Allemagne, aucun document ne consolidant leurs effectifs dédiés au SPE). **N'ont pas été pris en compte les ETP :**

- ♦ employés par des opérateurs du SPE, mais occupés à un autre service public. C'est le cas par exemple des caisses de liquidation des allocations familiales en Allemagne par exemple, ou des travailleurs sociaux des départements dont l'activité principale n'est pas de travailler à l'insertion professionnelle et sociale des allocataires des *minima* sociaux ;
- ♦ des opérateurs privés de placement, par manque d'informations et de fiabilité des données.

Ces données sur les ETP sont une information sur le dimensionnement des différents SPE, mais qui doit toujours être comparée au niveau d'externalisation des SPE, des effectifs moins nombreux pouvant s'accompagner d'un recours plus important – et très variable selon les pays – à des prestataires privés.

1.2. En France

1.2.1. Périmètre des opérateurs du SPE

L'accompagnement des demandeurs d'emplois en France fait intervenir cinq acteurs publics qui concentrent la quasi-totalité des équivalents temps plein (ETP) concourant au SPE dans une entité publique :

- ♦ Pôle emploi, dont les missions sont définies à l'article L. 5312-1 du code du travail ;
- ♦ l'association pour l'emploi des cadres (APEC), structure associative chargée de l'accompagnement des cadres et des jeunes diplômés, de « l'aide à la réussite des recrutements cadres ». L'APEC reçoit des subventions de l'État ainsi qu'une cotisation obligatoire versée par les cadres et les entreprises ;
- ♦ les missions locales, qui remplissent une mission de service public pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes définie aux articles L. 5314-1 à 4 du code du travail ;
- ♦ les départements, dont le personnel gère l'octroi, en même temps que l'accompagnement, des bénéficiaires du revenu de solidarité actuel (RSA), qui constituent par ailleurs près de 12 % des inscrits à Pôle Emploi¹⁰ ;

¹⁰ 40 % des bénéficiaires du RSA sont inscrits à Pôle Emploi, selon une note de la direction de la recherche, des études et de la statistique (DREES) de 2018, ce qui correspond environ à 700 000 personnes, sur les 5 millions d'inscrits en catégories A, B et C de Pôle Emploi.

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-01/Fiche%2019%20-%20L%E2%80%99accompagnement%20des%20b%C3%A9n%C3%A9ficiaires%20du%20RSA%20inscrits%20%C3%A0%20P%C3%B4le%20emploi%20.pdf>

Annexe IX

- ◆ les Cap Emploi, organismes de placement spécialisés (OPS) exerçant une mission de service public auprès de personnes en situation de handicap¹¹.

Le nombre total d'ETP des principaux opérateurs du SPE français est estimé à 73 822.

Tableau 2 : Total des ETP des principaux opérateurs du SPE (derniers chiffres connus)

	Pôle Emploi	APEC	Missions locales	Départements	Cap Emploi	Total
Nombre d'ETP	52 417	940	12 374	6 591	1 500	73 822
Fiabilité sur 5	5	5	5	3	2	N.A.

Source : Mission d'audit de la convention tripartite État-Unédic-Pôle Emploi ; rapport financier de l'APEC 2020 ; Rapport annuel de l'union nationale des missions locales 2020 ; DREES ; Site de l'union nationale des CCAS ; Vie publique ; Mission.
Lecture : 5 indique une très forte fiabilité de la donnée et 1 une fiabilité très faible.

1.2.2. Estimation des ETP dans chacune des structures

1.2.2.1. Pôle Emploi

Le SPE français repose sur la place de Pôle Emploi comme acteur principal du SPE. Pôle Emploi est le plus grand opérateur des politiques actives et assure, par délégation de l'Unédic¹², l'indemnisation des demandeurs d'emploi. La mission s'est appuyée pour cet exercice sur le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) d'audit de la convention tripartite État/Unédic/Pôle Emploi rendu en janvier 2023, en particulier ses annexes consacrées à l'accompagnement, l'indemnisation, les ressources humaines (RH) et le réseau.

La direction générale de Pôle emploi avait communiqué à cette mission deux états de situation reflétant la répartition fonctionnelle des agents en CDI fin 2021. Le nombre d'ETP qui y figure est de 52 417.

1.2.2.2. APEC

Le rapport financier de l'exercice 2020 de l'APEC mentionne des effectifs de 940 ETP¹³.

1.2.2.3. Missions locales

Le rapport annuel 2021 de l'union nationale des missions locales (UNML)¹⁴ indique que les missions emploient 12 374 ETP.

¹¹ Présentation sur le site du ministère du travail des cap emploi - <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/service-public-de-l-emploi/article/cap-emploi>

¹² Page du site de Pôle Emploi dédié - <https://www.pole-emploi.fr/employeur/vos-declarations-et-cotisations/vous-etes-un-employeur-public/la-convention-de-gestion.html>

¹³ Rapport financier 2020 de l'APEC - <https://corporate.apec.fr/files/live/sites/corporate/files/Notre%20Vision/pdf/rapport-financier-2020>

¹⁴ Rapport annuel 2021 des missions locales - https://www.unml.info/assets/files/AG2022/unml_ra2021_a4_bd_page.pdf

1.2.2.4. Les départements

Deux études de la DREES permettent à la mission d'effectuer une estimation des effectifs des départements effectivement chargés d'une mission d'accompagnement professionnel et socio-professionnel, sur la base de chiffres de 2016 et à l'aide d'hypothèses simplificatrices.

La DREES recense dans les départements 73 230 ETP agents de l'action sociale et médico-sociale¹⁵, dont 9 %¹⁶ sont chargés de l'insertion. Ainsi, 6 591 ETP chargés de l'insertion peuvent être décomptés.

1.2.2.5. Cap Emploi

Un rapport dédié de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) chiffre à 1 500 ETP environ les effectifs des Cap Emploi en 2016. Faute de données plus récentes, ce chiffre est retenu¹⁷.

1.3. En Allemagne

1.3.1. Périmètre des opérateurs du SPE

Le SPE allemand repose sur :

- ◆ la Bundesagentur für Arbeit ;
- ◆ les intercommunalités (Kreise), associées à la BA au sein de centres (Jobcenters), ou opérant seules ces centres (zugelassene kommune Trägern, zkT).

Tableau 3 : Total des ETP des principaux opérateurs du SPE (derniers chiffres connus)

	Bundesagentur SGB III	Bundesagentur SGB II	Kreise dans Jobcenters	Kreise dans zkT	Total
Nombre d'ETP	56 000	39 484	16 340	11 283	123 107
Fiabilité sur 5	5	5	5	2	N.D.

Source : Bilan social de la BA, septembre 2021 ; rapport IGF sur la comparaison des effectifs des SPE européens, annexe 3, 2010 ; mission.

1.3.2. Estimation des ETP dans chacune des structures

1.3.2.1. Bundesagentur für Arbeit

Le système allemand repose sur la la *Bundesagentur für Arbeit* (BA), opérateur principal du SPE. La mission a pu disposer d'un bilan social interne à la BA permettant de connaître la répartition par types de structures des différents ETP.

En septembre 2022, la BA compte 101 040 équivalents temps plein (ETP), dont 56 000 au service de la population dite « SGB III » (indemnisés par l'assurance-chômage) et 39 484 aux SGB II (au

¹⁵ Note de la DREES, « Les personnels de l'action sociale et médico-sociale des départements », 2018 - <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-04/3-10.pdf>

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ IGAS, « Evaluation des Cap Emploi et de l'accompagnement vers l'emploi des travailleurs handicapés chômeurs de longue durée », Mai 2017, p. 32.

minimum social). Le nombre d'ETP inclus dans le service public de l'emploi par la BA est donc de 95 484.

Tableau 4 : Nombre d'ETP de la *Bundesagentur für Arbeit* (2022)

2021	Pour population SGB III	Pour population SGB II	Allocations familiales	Total
Nombre d'ETP	56 000	39 484	5 556	101 040

Source : Bilan social de la Bundesagentur für Arbeit, septembre 2022.

Au total, plus de 90 000 ETP sont localisés dans les directions régionales ou les agences.

1.3.2.2. Les intercommunalités (Kreise), au sein de Jobcenters co-gérés ou gérés de manière autonome

Les employés de la BA représentent environ deux tiers des effectifs des *Jobcenters* co-gérés, soit 39 614 ETP en septembre 2022 sur près de 56 000 ETP au total.¹⁸ Un tiers des effectifs des *Jobcenters* cogérés par la BA et les intercommunalités est donc composé d'agents territoriaux en détachement, ainsi que le prévoit le 3 du règlement¹⁹ de direction de l'Agence fédérale pour l'emploi relative à la délégation de pouvoirs dans le domaine du droit des fonctionnaires, des pensions et de la discipline (BAZustAnO). Au 30 septembre 2022, près de 16 340 ETP employés²⁰ dans les *Jobcenters* co-gérés étaient ainsi des agents territoriaux en détachement²¹.

S'agissant des *Jobcenters* gérés de façon autonome (*zugelassene kommunale Träger*), la mission n'a pu avoir accès à des données agrégées. Il a été donc appliqué aux effectifs des intercommunalités gérant seules les *Jobcenters*, en 2010, estimés par la mission IGF de 2010 ayant étudié les effectifs des SPE en France, en Allemagne et aux Royaume-Uni (7 798, p. 26 de l'annexe III du rapport) un coefficient égal à 104/69, le nombre de *Jobcenters* co-gérés étant passé de 69 à 104 depuis 2010.

Ensuite, un coefficient de 0,96 est appliqué au chiffre obtenu, hypothèse étant faite que les réductions d'effectifs des *Jobcenters* en question sont proportionnelles à celles pratiquées par la BA depuis 2010. On obtient ainsi 11 283 ETP.

1.4. En Catalogne

1.4.1. Périmètre des opérateurs du SPE

Le SPE en Catalogne fait intervenir trois acteurs publics majeurs qui sont :

- ◆ le service public de l'emploi de Catalogne (*Servei Públic d'Ocupació de Catalunya*, SOC), qui dispose des compétences de placement, de médiation, de formation et de sanctions en vertu de la loi du 5 juin 2003 ;
- ◆ le service public d'emploi étatique (*servicio público de empleo Estatal*, SEPE), chargé en premier lieu du paiement des prestations contributives et non-contributives, en vertu de la loi du 5 juin 2003 précitée ;

¹⁸ Éléments écrits transmis par la BA à la mission en janvier 2023.

¹⁹ Norme de niveau réglementaire.

²⁰ Voir note de bas de page 78.

²¹ Réponse écrite de la BA à la mission, janvier 2021.

Annexe IX

- ◆ l'agence *Barcelona Activa*, agence de développement économique de la ville de Barcelone.

Quatre autres municipalités²² offrent également des services d'accompagnement aux demandeurs d'emploi, mais la mission n'a pu obtenir de données fiables à ce sujet.

Tableau 5 : Total des ETP des principaux opérateurs du SPE (derniers chiffres connus)

	SOC	SEPE	Barcelona Activa	Total
Nombre d'ETP	1 799	623	463	2 885
Fiabilité sur 5	4	2	3	N.D.

Source : Rapport annuel du SOC 2021 ; Cronica Business Cqt ; Chiffres clefs 2021 de Barcelona Activa ; ViaEmpresa.cat ; Mission.

1.4.2. Estimation des ETP dans chacune des structures

1.4.2.1. SOC

Le SOC compte 1 799 collaborateurs (en ETP) en 2021²³.

1.4.2.2. SEPE

La mission ne dispose pas d'information précise sur les effectifs du SEPE en charge de la gestion des allocations en Catalogne. La presse économique catalane se fait l'écho des difficultés de recrutement du SEPE et indique en 2021 que la province de Barcelone compte 449 employés du SEPE²⁴. **La province de Barcelone représentant 72 % de la population catalane²⁵, on estime à 623 le nombre d'ETP dans la région catalane**, en considérant que le taux de couverture est égal dans la province.

1.4.2.3. Barcelona Activa

Barcelona Activa comptait en juillet 2021 environ 463 ETP²⁶.

1.5. Au Danemark

1.5.1. Périmètre des opérateurs accompagnant des demandeurs d'emplois

Le système danois est déconcentré : les 98 communes sont chacune responsables des politiques de l'emploi via leur *Jobcenter*. La mission a retenu :

- ◆ **l'agence nationale STAR qui compte 360 ETP** : l'agence supervise l'application des politiques mais n'a pas de prérogative d'accompagnement des demandeurs d'emploi ;

²² Dont Manlleu, commune visitée par la mission lors de sa visite en Catalogne en novembre 2022.

²³ Rapport annuel du SOC 2021.

²⁴ Article de du 30 Juin 2022 de *Cronica Global Business* - https://cronicaglobal.elespanol.com/business/sepe-desangra-barcelona-33-plantilla-sin-cubrir_692756_102.html

²⁵ Portail statistique *Idescat* - <https://www.idescat.cat/indicadors/?id=aec&n=15223&lang=es>

²⁶ Article du site spécialisé *ViaEmpresa* - https://www.viaempresa.cat/territori/barcelona-activa-contenracio-temporalitat_2155311_102.html

Annexe IX

- ◆ **les communes comme l'échelon pertinent** pour établir une comptabilité des ETP. Les effectifs totaux employés dans les *Jobcenters* représentent la somme des ETP employés dans chaque *Jobcenter*.

Chaque commune organise librement son *Jobcenter* avec sa propre répartition des ETP. Il n'existe pas au Danemark de système qui centralise les informations en lien avec les moyens salariés.

Tableau 6 : Total des ETP des principaux opérateurs du SPE (derniers chiffres connus)

	STAR	Jobcenters	Total
Nombre d'ETP	360	12 000	12 360
Fiabilité sur 5	2	4	N.D.

Source : Visite de la mission au Danemark en novembre 2022 ; mission.

1.5.2. Estimation des ETP dans chacune des structures

1.5.2.1. STAR

Selon des éléments oraux communiqués à la mission en novembre 2022 lors d'une visite, la STAR compte 360 ETP en 2022.

1.5.2.2. Jobcenters

Selon une note diplomatique de l'Ambassade de France au Danemark, les *Jobcenters* disposent au total de 12 000 ETP en 2021, ce qui représente une augmentation du nombre total d'ETP de 37 %, passant de 9 117 ETP en 2014²⁷ à 12 000 ETP en 2021 alors que le chômage reculait légèrement sur la même période.

1.6. En Flandre

1.6.1. Périmètre des opérateurs du SPE

Le SPE flamand fait intervenir quatre acteurs publics qui sont :

- ◆ le service flamand pour la recherche d'emploi et la formation professionnelle, ou *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* (VDAB), compétent sur les missions de placement, d'orientation, de formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi et les salariés²⁸ ;
- ◆ l'office national pour l'emploi (ONEM), qui exécute les sanctions décidées par le VDAB ;
- ◆ les caisses de chômage d'organisations syndicales historiquement représentatives (centrale générale des syndicats libéraux en Belgique – CGSLB, fédération générale du travail de Belgique – FGTB, confédération des syndicats chrétiens – CSC), ainsi que la caisse auxiliaire de paiement des allocations chômage (CAPAC), chargés du paiement des pensions²⁹ ;

²⁷ Rapport de 2014 de KL sur l'évaluation de la performance des Jobcenters.

²⁸ Article 5 du décret du 7 mai 2004 - https://etaamb.openjustice.be/fr/decret-du-07-mai-2004_n2004035865.html

²⁹ Unedic, « L'indemnisation du chômage en Belgique », 2020 - <https://www.unedic.org/sites/default/files/2020-06/Etude%20-%20Indemnisation%20du%20chomage%20en%20Belgique.pdf>

Annexe IX

- ◆ les centres publics d'action sociale (CPAS, ou *openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn* en néerlandais), chargés d'une mission générale d'assistance sociale en vertu de la loi organique du 8 juillet 1976³⁰. Des regroupements de CPAS au sein de structures dotées de différents types de personnalités juridiques existent³¹.

Tableau 7 : Total des ETP des principaux opérateurs du SPE (derniers chiffres connus)

	VDAB	ONEM	Caisses de chômage	CPAS (OCMW)	Total
Nombre d'ETP	4 500	77	1 062	4 000	9 639
Fiabilité sur 5	4	3	1	2	N.D.

Source : Rapport annuel du VDAB 2021 ; rapport annuel de l'ONEM 2020 ; mission.

1.6.2. Estimation des ETP dans chacune des structures

1.6.2.1. VDAB

Le VDAB emploie 4 500 ETP fin 2021³².

1.6.2.2. ONEM

L'ONEM comptait fin 2020³³ 206 ETP chargés de contrôle et d'inspection. La Flandre représentant 37 % des chômeurs³⁴, il est estimé que 77 ETP concourent au SPE flamand.

1.6.2.3. Caisses de retraite syndicales et CAPAC

Considérant que :

- ◆ le centre permanent pour la citoyenneté et la participation (CPCP), un centre de recherche indépendant financé partiellement par la région wallonne, a estimé le nombre de dossiers traités par les différentes caisses³⁵ en 2019, sur la base de sources elles-mêmes éparses³⁶ (cf. tableau 8).

³⁰ La Loi organique des CPAS dispose notamment à son article 60 que « lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales, le centre public d'aide sociale prend toutes dispositions de nature à lui procurer un emploi ».

<https://wallex.wallonie.be/contents/acts/19/19818/1.html?doc=447>

³¹ Informations sur le portail de la fonction publique flamande

<https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/verzelfstandiging-en-samenwerking/vereniging-of-vennootschap-voor-maatschappelijk-welzijn-ocmw-verenigingen>

³² Rapport annuel VDAB 2021.

³³ Rapport annuel 2020, p. 158

[https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport Annuel/2020/Presentation Presse 2020 FR.pdf](https://www.onem.be/sites/default/files/assets/publications/Rapport%20Annuel/2020/Presentation%20Presse%20FR.pdf)

³⁴ Page statistique de Statbel - <https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/marche-du-travail/emploi-et-chomage>

³⁵ CPCP, « Le paiement des allocations chômage », 2019 - <https://www.cpcp.be/wp-content/uploads/2019/05/paiement-allocations-chomage.pdf>

³⁶ CPCP, « Le paiement des allocations chômage », 2019 - <https://www.cpcp.be/wp-content/uploads/2019/05/paiement-allocations-chomage.pdf>

**Tableau 8 : Répartition du nombre de chômeurs en Belgique
selon la caisse de chômage de rattachement (2013)**

Caisse de rattachement	Part des chômeurs en Belgique rattachée (moyenne annuelle)
CGSLB	6%
FGTB	40%
CSC	43%
CAPAC	14%

Source : Centre CPCP, d'après archives parlementaires et revue de littérature ; Mission.

- ◆ les seules données que la mission a trouvées s'agissant des ETP employés par ces caisses sont ceux du service fédéral de statistiques « Infocentre » concernant les effectifs de la CAPAC (522 en 2021).

En faisant l'hypothèse que :

- ◆ faute de données disponibles, la répartition des demandeurs d'emploi indemnisés est identique entre les régions ;
- ◆ l'intensité en ressources humaines est égale entre les différentes caisses.

La mission estime ainsi à environ 3 728 le nombre d'ETP employés par les caisses de paiement³⁷ en Belgique.

En considérant enfin que l'intensité humaine est le même dans l'ensemble de la Belgique et sachant que les demandeurs d'emploi indemnisés flamands représentent 38 % du total national³⁸, 1 062 est l'estimation s'agissant des effectifs du SPE chargés de l'accompagnement de la région flamande.

1.6.2.4. CPAS (ou OCMW)

Les effectifs agrégés de l'ensemble des OCMW flamands sont de 29 304 ETP³⁹. Un rapport de 2014 du cabinet Probis Consulting⁴⁰ chiffrait à environ 15 % la part des « tâches » des CPAS en Belgique dévolues à des fonctions « d'activation », au sein d'un échantillon représentatif de centres. Avec l'hypothèse simplificatrice que cette part est homogène sur le territoire belge et que le temps passé par tâche l'est également entre les différents services des centres, on déduit que 15 % des 29 304 ETP, soit environ 4 000 ETP, concourent au service public de l'emploi.

1.7. En Suède

L'*Arbetsförmedlingen* emploie 11 000 ETP au total. Ces 11 000 ETP sont répartis aussi bien au niveau du siège de l'opérateur qu'en agences. La mission ne dispose pas d'informations complémentaires concernant la structure interne de l'*Arbetsförmedlingen*. Les effectifs de cette agence ont baissé de 30 % depuis la réforme mise en place en 2019 qui visait à externaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi à des prestataires privés à choisir par les demandeurs d'emploi. L'agence se concentre sur le suivi statistique, l'agrément et l'évaluation des prestataires privés, les contrôles et des missions horizontales.

³⁷ 1/0,14*522.

³⁸ Chiffres de l'office national pour l'emploi (ONEM), janvier 2022
https://www.onem.be/sites/default/files/assets/presse/Chiffres_chomage/2022_01_Chiffres-chomage.pdf

³⁹ Page statistique du gouvernement flamand, 2021 - <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/overheidspersoneel/personeel-lokale-besturen#gemeentebesturen-en-ocmws-grootste-werkgevers-bij-lokale-besturen>

⁴⁰ Probis, « Analyse de la charge de travail des travailleurs sociaux dans les CPAS belges », Novembre 2014 (commande du service public fédéral belge).

La mission n'a pas pu disposer de données agrégées sur les effectifs des différentes caisses de retraite.

2. Analyse du recours à l'externalisation et à la formation par SPE : l'étude du recours à des tiers, en ce inclus des formateurs extérieurs, permet de compléter l'analyse des différences d'effectifs entre SPE

Le niveau d'externalisation des SPE étudiés est un complément essentiel à l'estimation des ETP des opérateurs publics. La mission a fait face à la difficulté de distinguer l'externalisation des prestations d'accompagnement et des formations professionnelles, la frontière entre les deux étant floue et très variable d'un pays à l'autre.

La mission a donc cherché à évaluer le volume des prestations et des formations externalisées, en s'intéressant aux budgets dédiés (3.1.). La mission a aussi cherché à comparer la fréquence du recours aux formations professionnelles entre les SPE étudiés (3.2.).

2.1. Recours à l'externalisation par les opérateurs principaux du SPE : le recours aux prestataires privés par l'opérateur principal est dans l'ensemble plus élevé dans les SPE moins pourvus en effectifs

La mission a tenté d'estimer le recours à l'externalisation vers des opérateurs privés. Il existe toutefois très peu de données disponibles sur le sujet. L'étude des documents internes à chaque pays, d'une comparaison sur ce sujet effectuée par l'OCDE⁴¹, et les visites de terrain permet toutefois à la mission d'apporter une appréciation qualitative sur le degré d'externalisation des formations (cf. tableau 9) :

- ♦ **en France, le recours à l'externalisation peut être considéré comme fort**⁴². L'annexe VI du rapport d'audit de la convention tripartite État/Pôle Emploi/Unédic, réalisé par l'inspection générale des finances (IGF) en 2022, mentionne ainsi « *la forte montée en puissance de l'accompagnement externalisé* », qui concerne aujourd'hui près d'un inscrit sur cinq et renvoie à des dépenses de prestations externalisées en nette hausse sur la période 2015-2021 (+ 76 %). En parallèle, l'absence de centres de formations internes à Pôle Emploi fait caractériser comme élevé le recours à la formation ;

⁴¹ OCDE, 2021, Social, Employment and Migration Working Papers, No. 262, "Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity", Anne Lauringson, p. 12.

⁴² D'après OCDE, 2021, Social, Employment and Migration Working Papers, No. 262, "Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity", Anne Lauringson, p. 12.

Annexe IX

- ◆ **en Flandre, le recours à l'externalisation est modéré⁴³.** Une comptabilisation par destinataire des dépenses du VDAB, réalisée pour l'année 2018 par l'organisation internationale du travail⁴⁴, indique les prestations externes représentent 22 % des dépenses en 2018. 45 % des dépenses d'orientation/coaching et 16 % des dépenses de formation ont été à ce titre versés à des prestataires. Cette faible part de la formation externalisée, qui a vocation toutefois à augmenter, s'explique par l'existence d'un réseau interne de centres de formation, qui accueille aujourd'hui un tiers des demandeurs d'emploi en formation⁴⁵ ;
- ◆ **en Catalogne, le recours à l'externalisation est faible s'agissant du placement et du coaching⁴⁶,** forte s'agissant de la formation, en dépit de l'existence de six centres de formation internes. En effet, 4 897 personnes ont bénéficié d'une formation en 2021 dans l'un des centres internes de formation professionnel du SOC, sur les près de 40 000 ayant été redirigé vers une formation par les conseillers ;
- ◆ **en Allemagne, le recours à l'externalisation peut être considéré comme modéré⁴⁷.** Si le recours aux prestataires externes est quasi inexistant s'agissant du placement⁴⁸, la *Budesagentur* ne dispose pas de centres de formation interne, ni d'aucun formateur dans ses équipes⁴⁹ ;
- ◆ **en Suède, pour l'*Arbetsförmedlingen*, les contacts avec les publics ont été réduits à la gestion des outils numériques,** au premier entretien téléphonique, et à l'accompagnement des publics les plus en difficulté. Une partie de l'accompagnement et la totalité des formations sont externalisées. **L'externalisation des services est très forte, ce qui confirme l'OCDE dans une étude comparative en 2021** (cf. tableau 10)⁵⁰ ;
- ◆ au Danemark, les *Jobcenters* municipaux en charge du SPE et coordonnés par la STAR ont toute liberté d'externaliser leurs prestations. Selo l'OCDE, cette externalisation est considérée comme faible⁵¹. La mission ne dispose pas d'une appréciation précise des externalisations réalisées.

Tableau 9 : Degré de recours à l'externalisation de la formation par pays par l'opérateur principal, après investigations de la mission

Recours à l'externalisation	Pays
Faible ou modéré	Catalogne, Flandre, Allemagne
Fort	France
Très fort	Suède

Source : Mission.

⁴³ Le rapport OCDE précité ne compare pas de services publics régionaux de l'emploi.

⁴⁴ OIT, « Key developments, role and organization of Public Employment Services », 2019, p. 105 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/---cepol/documents/publication/wcms_724913.pdf

⁴⁵ Entretien avec l'administrateur délégué du VDAB, novembre 2022, et éléments écrits reçus en janvier 2023.

⁴⁶ Visite en Catalogne en novembre 2022.

⁴⁷ Considérée comme faible dans OCDE, 2021, Social, Employment and Migration Working Papers, No. 262, "Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity", Anne Lauringson

⁴⁸ Entretien avec la direction générale en octobre 2022.

⁴⁹ Bilan social de la BA, septembre 2022.

⁵⁰ OCDE, 2021, Social, Employment and Migration Working Papers, No. 262, "Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity", Anne Lauringson.

⁵¹ OCDE, 2021, Social, Employment and Migration Working Papers, No. 262, "Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity", Anne Lauringson.

Tableau 10 : Les modèles d'organisation des acteurs publics du SPE dans les différents pays de l'OCDE au regard de l'autonomie des acteurs du SPE par rapport aux instances nationales (abscisses) et au rôle des prestataires privés (ordonnées) (2021)

	Service d'un ministère coordonnant des prestataires publics / privés	Opérateur national relevant directement d'un ministère	Opérateur national avec une gouvernance tripartite	SPE décentralisé avec une agence de coordination nationale	SPE décentralisé sans agence de coordination nationale
Principalement des prestataires publics	CYP, JPN, LUX	CZE, CHL, CRI, ISR, SVK	EST, DEU, HRV, PRT, SVN	CHE, DNK	CAN
Prestataires privés offrant des services en complément des prestataires publics	-	BGR, LTU, LVA, MEX, NLD	GRC, ISL, ROU, TUR	COL, ESP	-
Recours partiel ou total à des prestataires privés	AUS, FIN, GBR, HUN, IRL, NZL	KOR, MLT, NOR, SWE	AUT, FRA	ITA	BEL, POL, USA

Source : OCDE, 2021, Social, Employment and Migration Working Papers, No. 262, Institutional set-up of active labour market policy provision in OECD and EU countries: Organisational set-up, regulation and capacity, Anne Lauringson.

2.2. Recours à la formation par les SPE : les comparaisons internationales chiffrées ne peuvent rendre compte des différences de stratégies de formation observées par la mission dans les SPE

Le recours à la formation est un élément structurant des SPE, qui traduit la stratégie du SPE : retour à l'emploi rapide, ou *a contrario* une préférence pour la consolidation de compétences et /ou le respect de souhaits personnels du demandeur d'emploi.

Ce peut être :

- ◆ un outil réservé aux personnes les plus éloignées du marché du travail (Flandre) ;
- ◆ un outil de retour à l'emploi et une contrepartie éventuelle à de forts niveaux de sanctions (Suède, Danemark) ;
- ◆ un outil de retour à l'emploi et une volonté de répondre à des souhaits individuels des demandeurs d'emploi, dans un contexte de moindre tension et d'appariement moins performant sur les marchés du travail (Catalogne).

Les données sur la formation des demandeurs d'emploi sont toutefois très limitées. De plus, l'absence de données détaillées au niveau régional en Europe n'a pas permis d'appréhender correctement les SPE catalan et flamand, dont les particularités s'agissant de la formation sont détaillées dans les annexes qui les concernent.

La mission s'est appuyée sur les données 2021 du centre européen pour le développement de la formation (CEDEFOP)⁵² répertoriant, par pays, la part des demandeurs d'emploi moyenne sur une année s'étant vu prescrire une expérience de formation au cours des quatre dernières semaines (cf. tableau 11). L'absence de données fiables et comparables sur le contenu de ces formations et leur durée moyenne empêche la mission

⁵² Site du CEDEFOP - <https://www.cedefop.europa.eu/en/data-insights/13-do-unemployed-adults-participate-education-and-training>

Annexe IX

Tableau 11 : Part des demandeurs d'emplois s'étant vu prescrire une expérience de formation au cours des quatre dernières semaines en 2021

	ALL	ESP	DK	BE	FR	SUE
en %	11	16	31	14	12	47

Source : CEDEFOP.

3. Analyse des budgets des SPE : la comparabilité des dépenses publiques consacrées aux politiques passives et actives de l'emploi, même *via* la mobilisation de données d'organisations internationales, est très limitée

La mission n'a pas réussi à collecter des données financière d'une fiabilité suffisante pour estimer les budgets des SPE étudiés. Les budgets des opérateurs principaux, lorsqu'ils étaient disponibles, sont détaillés par la mission dans les annexes thématiques. Mais la mission n'a pas eu le temps de rassembler les éléments suffisants pour évaluer les budgets des autres acteurs publics des SPE étudiés.

Le tableau ci-dessous rappelle les ordres de grandeur de dépense publique par pays, en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), destinées aux politiques de marché du travail en direction des demandeurs d'emplois et des personnes désavantagées en transition vers l'emploi⁵³ (cf. tableau 9, pour information). Ces données, présentées par l'OCDE, sont collectées par la direction générale pour l'emploi de la Commission européenne⁵⁴.

Tableau 12 : Récapitulatif de dépenses publiques en faveur du marché de l'emploi selon l'OCDE (en 2020, avec neutralisation du chômage partiel)

Pays	ALL	ESP	DK	BEL	FR	SUE
Dépenses totales en % du PIB ⁵⁵	1,5 %	2,7 %	3,1 %	2,0 %	2,9 %	1,6 %
Dépenses d'indemnisation en % du PIB	0,9%	1,9 %	1,2 %	0,9 %	1,9 %	0,6 %
Dépenses de formation en % du PIB ⁵⁶	0,2%	0,1 %	0,3 %	0,2%	0,3 %	0,1 %
Autres mesures en % du PIB	0,4%	0,7%	1,6%	0,9%	0,7%	1,0%
Budget total de prestataires privés	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.

Source : OCDE ; Mission.

⁵³ Elle s'est ainsi appuyée sur le portail « *public expenditure and participant stocks on LMP* » de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) - <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=LMPEXP#>

⁵⁴ Note méthodologique sur les données disponibles utilisées par l'OCDE
https://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/lmp/lmp_esms.htm

⁵⁵ Pourcentages issues de la base de données sur la base de données « *public expenditure and participant stocks on LMP* » de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), avec une correction effectuée s'agissant de l'Espagne à partir de la note European Commission, « *Workforce skills and innovation diffusion : trends and policy implications* », Working Paper, 2020. En effet, s'agissant des autres pays et régions, la comparaison de ces deux jeux de données s'agissant des dépenses totales du SPE sont réconciliées.

⁵⁶ S'agissant de l'Espagne, le pourcentage du PIB choisi est celui issu de la note de la Commission, figure 17, précitée.

4. Analyse des sanctions dans chaque SPE étudié par la mission : si l'ensemble des SPE prévoit, selon des modalités différentes, une série d'obligations communes pour les demandeurs d'emplois, l'effectivité des sanctions est variable

Encadré 1 : Difficultés, points de vigilance et méthodologie retenue par la mission pour l'étude transversale des sanctions par SPE

En plus d'une analyse, par pays dans les différentes annexes, des droits et devoirs des demandeurs d'emplois dans les SPE, la mission a cherché à établir une comparaison des systèmes de sanction entre eux. L'objectif est de mesurer l'effectivité des devoirs.

La sanction est un outil auquel l'opérateur principal recourt à l'issue du contrôle des demandeurs d'emploi, et traduit le manquement à une obligation posée par la Loi, le Règlement ou un contrat entre l'opérateur et le demandeur d'emploi (cf. 4.1.1). Si la nature exacte des obligations peut varier selon les SPE, la mission a pu constater que tous les demandeurs d'emploi avaient des devoirs à l'égard des opérateurs principaux dans l'ensemble des cas.

Une comparaison pertinente doit ainsi prendre en compte :

- les différents motifs de sanctions, qui sont le plus souvent liés aux obligations générales ou particulières des demandeurs d'emploi ;
- les différentes modalités de sanctions ainsi que leurs montants.

Comme les sanctions ont le plus souvent des conséquences financières, la mission a pu constater qu'elles concernent d'abord les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage et/ou des minima sociaux. Toutefois, certains opérateurs comme Pôle Emploi prononcent des sanctions – radiations, qui impliquent l'arrêt temporaire de l'accès aux services proposés – également à l'endroit d'inscrits ne bénéficiant d'aucune allocation.

La mission a complété son analyse en s'intéressant à l'application concrète du dispositif de sanction à l'endroit des inscrits à l'opérateur principal. À ce sujet, il convient de distinguer :

- l'initiative de la sanction, qui appartient dans l'ensemble des SPE à l'opérateur principal. La mission a pu constater que l'initiative de la sanction pouvait être aussi bien algorithmique avec vérification humaine, que manuelle. dans cette dernière hypothèse, l'initiative de la sanction est laissée soit au conseiller dédié à l'accompagnement, soit à des équipes spéciales dédiées au contrôle des demandeurs d'emploi ;
- l'application opérationnelle de la sanction, qui relève dans certains SPE de l'organisme indemnifiant les demandeurs d'emploi (Belgique, Espagne, Danemark pour les allocataires de l'assurance chômage), dans d'autres des opérateurs responsables de l'accompagnement (Allemagne, France par délégation, Danemark pour les allocataires du *minima* sociaux, Suède).

Après la définition, dans chaque SPE, de la nature des sanctions et de l'organisation fonctionnelle du régime de sanction, la mission a pu comparer la fréquence de sanctions.

Source : Mission.

4.1. Nature des sanctions : l'irrespect des obligations pesant sur les demandeurs d'emplois est un motif de sanction dans l'ensemble des SPE, laquelle est dans la majorité des cas de nature financière

4.1.1. Les obligations des demandeurs d'emploi dans les SPE

Les SPE recourent aux sanctions pour veiller au respect par les demandeurs d'emploi de leurs obligations, qui diffèrent selon les pays (cf. encadré 1 et annexes pays).

Encadré 2 : Les obligations des demandeurs d'emploi

Les devoirs les plus fréquemment énoncés par les SPE dans le monde sont la **participation aux mesures, formations ou actions préconisées** (Allemagne, Autriche, VDAB, Danemark, Espagne), la **présence aux entretiens** (Allemagne, VDAB, Danemark, Espagne, Suède), la **recherche d'emploi active** (Allemagne, VDAB, Danemark – qui précise à temps plein, Suède), le devoir de **signaler tout changement de situation** (Allemagne, Espagne, Suède), l'**élaboration et/ou le respect d'un plan d'action ou projet personnalisé d'accès à l'emploi** (Allemagne, VDAB, Danemark, Suède), une référence à l'**offre raisonnable, convenable ou appropriée** (Allemagne, VDAB), **informer le SPE en cas d'absence ou d'indisponibilité** (Allemagne, VDAB, Danemark) et **informer le SPE de sa recherche d'emploi/ pouvoir la démontrer** (Suède).

D'autres devoirs apparaissent davantage à la marge dans le panel des 33 pays étudiés par Pôle Emploi, comme la **disponibilité pour une recherche d'emploi/ pour le marché du travail** (Danemark, qui précise qu'il faut pouvoir et vouloir reprendre un emploi, assister à un entretien ou une offre proposée le lendemain du jour de la proposition), **être joignable** (Allemagne), **renseigner sa recherche d'emploi, y compris par le biais d'un équivalent du journal de la recherche d'emploi** (Danemark *Joblog*, et Suède où il faut envoyer un rapport d'activité tous les mois), **se présenter aux entretiens d'embauche** (Danemark) et la **création d'un CV** (Danemark, où il doit être approuvé au plus tard 2 semaines après l'inscription),

Parmi les différences majeures en matière de devoirs, il y a celles relatives à la **fréquence des rendez-vous ou contacts avec le SPE de façon précise** (Danemark : vérifier quotidiennement et répondre aux demandes de l'agence/caisse d'assurance chômage ou autres) Il existe également une exigence de **résidence et séjour** au Danemark

Source : Étude internationale de Pôle Emploi ; mission.

4.1.2. Les motifs des sanctions

Chaque SPE a élaboré une série de motifs susceptibles d'entraîner la sanction des demandeurs d'emploi. La comparaison des motifs de sanctions n'est toutefois pas aisée, car chaque SPE utilise des termes techniques différents, tandis que certains SPE renvoient aux contrats individuels la possibilité d'adapter à chacun les motifs (Allemagne notamment).

Tableau 13 : Détail des motifs de sanction retenus par chaque SPE

N°	Motifs des sanctions	ALL	CAT	DK	FL	FR	SUE
1	Absence aux entretiens avec le conseiller	X	X	X	X	X	X
2	Ne participe pas ou plus aux programmes d'activation	X	X	X	X	X	
3	Refuse des offres d'emploi	X	X	X	X	X	
4	Recherche insuffisante d'emploi	X	X	X		X	X
5	Ne déclare pas son activité (actualisation du PPAE pour la France)			X			X
6	Ne satisfait pas les obligations du contrat ou plan d'emploi individuel	X	X	X		X	X

Source : Allemagne (§ 159 du troisième livre du code social) ; Catalogne (article 17 et 47.1 du décret royal du 4 août 2000) ; Danemark (BEK n°1700 du 19/08/2021 ; Jobnet ; STAR) ; Flandre (arrêté royal du 25 novembre 1991 ; Présentation du VDAB à la mission en novembre 2022) ; France (Pôle emploi) ; Suède (loi 2017:819 ; loi 1997:238).

À partir de l'étude des motifs de sanction retenus par chaque SPE (cf. tableau 13), la mission a pu constater trois principaux motifs de sanctions étaient quasi communs à tous (minimum de cinq occurrences sur six SPE). Il s'agit des cas où :

- ◆ le demandeur d'emploi ne se présente pas aux entretiens avec le SPE ;
- ◆ le demandeur d'emploi n'effectue pas une recherche d'emploi suffisamment active et refuse des propositions d'embauche ou d'entretiens ;

Annexe IX

- ◆ le demandeur d'emploi ne satisfait pas ses engagements d'activation. Ce motif comprend par exemple les situations où les chômeurs n'assistent pas aux formations ou aux programmes d'activations auxquels ils sont inscrits. On y trouve également les situations où le demandeur d'emploi ne transmet pas à l'opérateur les informations nécessaires à son suivi, comme par exemple avec les rapports d'activité en Suède ou au Danemark.

4.1.3. Les types de sanctions

La mission a pu observer que, sauf exceptions, les sanctions prononcées par le SPE à l'égard des demandeurs d'emploi sont d'ordre financier⁵⁷ et consistent-en :

- ◆ une suspension temporaire ou définitive de l'allocation de chômage et/ou des aides sociales ;
- ◆ une diminution de l'allocation de chômage et/ou des aides sociales d'un montant forfaitaire. Il s'agit d'une pénalité d'un montant forfaitaire retenue sur l'aide normalement versée.

La mission a observé deux formes de sanctions différentes selon les SPE (cf. tableau 14).

Tableau 14 : Principaux types de sanctions utilisés par SPE

Pays	ALL	CAT	DK	FL	FR	SUE
Suspension temporaire ou définitive de l'allocation par palier	Oui (SGB III)	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Réduction de l'allocation par pénalité	Oui (SGB II)	Non	Oui	Non	Non	Non

Source : Opérateurs principaux de chaque SPE ; décret-loi royal du 4 août 2000 en Espagne ; Mission.

Note : La suspension des prestations de service signifie que l'opérateur suspend le droit des chômeurs à bénéficier de prestations de services, comme des formations et des programmes d'activation.

4.1.3.1. Pour les SPE appliquant des suspensions d'allocation par paliers : en Allemagne, en Flandre, en France et en Suède

La particularité du système de Pôle emploi est le fait qu'une sanction provoque la radiation du demandeur d'emploi des listes de l'opérateur. Pôle emploi ne peut pas prendre de sanction financière à l'égard d'un demandeur d'emploi, sans le radier des listes de chômeurs inscrits à Pôle emploi. Au terme de la période de radiation, le demandeur d'emploi devra se réinscrire à l'opérateur pour bénéficier à nouveau d'un accompagnement et d'une allocation chômage.

La plupart des SPE recourent à un système d'avertissements et à une gradation des sanctions selon le nombre d'avertissements. Dans ces SPE les sanctions sont graduelles et augmentent selon le nombre d'avertissements ou de sanctions déjà prononcées. L'intensité de la sanction varie donc selon le nombre de paliers retenus (cf. tableau 15).

Au total, quatre pays sanctionnent les demandeurs d'emploi en suspendant leur allocation :

- ◆ en Allemagne, les bénéficiaires de l'allocation chômage contributive peuvent voir leur allocation suspendue pendant une période maximale de douze semaines en cas de trois « refus d'emploi, de refus d'une mesure d'insertion professionnelle, d'un cours intégration », selon le § 159 du troisième livre du code social ;

⁵⁷ En France, un demandeur d'emploi qui ne perçoit aucune indemnité (allocation de chômage ou minima social) peut être sanctionné par une radiation administrative. Cette sanction n'emporte aucune sanction financière, davantage une impossibilité temporaire d'accès aux services offerts.

Annexe IX

- ◆ en Flandre, le VDAB peut, après avertissement, suspendre les allocations du demandeur d'emploi. La durée de suspension des droits est progressive : selon les motifs de sanctions, le VDAB prévoit jusqu'à quatre paliers de sanctions avant d'atteindre la sanction maximale. Les allocations ne peuvent être suspendues que pendant une durée comprise entre 4 semaines et 52 semaines au maximum⁵⁸ ;
- ◆ en France, Pôle emploi applique un système de sanctions par radiation. Le nombre d'avertissements détermine la durée de radiation. Pôle emploi prévoit au maximum trois niveaux de sanctions. En principe, la durée de radiation du demandeur d'emploi est au moins d'1 mois et ne peut être supérieure à 4 mois consécutifs. Cependant, en cas d'absence de déclaration ou de déclaration mensongère, la durée de radiation peut être comprise entre 6 et 12 mois consécutifs, dès le premier avertissement ;
- ◆ en Suède, l'*Arbetsförmedlingen* et les *A-kasse* suspendent les allocations pendant une durée prévue par la loi. La durée de suspension augmente selon le nombre d'avertissements et de sanctions prononcées à l'égard du demandeur d'emploi. La loi suédoise prévoit au maximum cinq avertissements avant qu'une suspension définitive des droits ne soit prononcée. Avant la suspension définitive des droits, la durée de suspension peut aller d'1 jour à 45 jours⁵⁹.

Tableau 15 : Nombre de paliers et durées des sanctions par SPE

	Allemagne	Flandre	France	Suède
Nombre de paliers maximum	3	4	3	5
Durée minimale de suspension	1 semaine	4 semaines	1 mois	1 jour
Durée maximale de suspension	12 semaines	52 semaines	12 mois	Fin des droits

Source : Données Pôle emploi pour la France, l'Allemagne et la Flandre ; § 159 du troisième livre du code social allemand ; éléments écrits transmis par la Bundesagentur für Arbeit à la mission ; § 31 du deuxième livre du code social allemand ; Mission.

4.1.3.2. Pour les SPE appliquant des réductions d'allocations par pénalités : le cas particulier du Danemark et de l'Allemagne pour sa population SGB II

Deux pays étudiés appliquent un système de sanctions avec des montants de pénalités à paliers.

- ◆ en Allemagne, une échelle de sanctions consistant en la réduction d'une partie de l'allocation mensuelle, durant une période variable, est appliquée à l'endroit de la population SGB II (demandeurs d'emploi non éligibles à l'assurance chômage). La base légale est le § 31 du deuxième livre du code social allemand. Trois paliers de réductions de 10% sont prévus après avertissement, une décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe de 2019 ayant plafonné en 2019 à 30 % la réduction des allocations, en vertu du principe de « *dignité humaine* » dérivant de la Loi fondamentale allemande⁶⁰ ;
- ◆ au Danemark, les *Jobcenters* appliquent des sanctions à l'égard des bénéficiaires de l'allocation de chômage et/ou des aides sociales en appliquant une retenue journalière sur l'allocation versée. La base légale est le texte LBK n°241 du 12 février 2021 et un règlement annuel portant sur les montants des aides et des sanctions, le règlement VEJ n°9768 du 29 juin 2022, pour l'année 2023. Les montants des pénalités sont progressifs selon le montant de l'allocation mensuelle perçue par le demandeur d'emploi. Quatre montants de pénalité sont retenus, allant d'une réduction de l'allocation de 26,89 € à 107,54 € par jour de sanction. La sanction s'applique jusqu'à ce que le demandeur d'emploi ne régularise sa situation en se représentant au *Jobcenter*.

⁵⁸ Annexe II ; ASBL ; moniteur belge.

⁵⁹ Annexe V ; Arbetsförmedlingen ; loi 2021:27 ; loi 2017:819 ; <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/arbetslos--vad-hander-nu/villkor-nar-du-har-ersattning-fran-a-kassan>

⁶⁰ Présentation de la BA à la mission en octobre 2022.

4.2. Organisation du régime de sanctions dans chaque SPE : l'administration des sanctions reflète l'organisation générale du SPE et, la plupart du temps, son degré de recours aux nouvelles technologies

4.2.1. Dans la plupart des SPE, l'administration des sanctions fait intervenir deux types d'acteurs

Pour élaborer une comparaison des régimes de sanctions entre SPE étudiés, la mission a centré son analyse sur les demandeurs d'emplois inscrits à l'opérateur principal (cf. tableau 17) et, en cas d'irrespect des obligations vues précédemment, sur les acteurs intervenant pour l'administration de sanctions

Si dans l'ensemble des cas, l'opérateur principal chargé de l'accompagnement est à l'initiative de la sanction, l'exécution administrative peut être distincte. Ces organisations sont directement liées aux compétences propres des différents acteurs (cf. tableau 16).

Tableau 17 : Opérateurs intervenants dans la sanction des demandeurs d'emploi inscrits auprès de l'opérateur principal dans les pays étudiés

SPE	Opérateur	Rôle dans le processus de sanction	Sources juridiques de l'attribution des compétences
Allemagne	Bundesagentur für Arbeit	Initiative et exécution	Troisième livre du code social
Catalogne	SOC	Initiative	Arrêt du tribunal suprême espagnol de 2003 ; présentation du SOC à la mission en novembre 2022
	SEPE	Exécution	Présentation du SOC à la mission en novembre 2022 ; décret-loi royal du 4 août 2000
Danemark	Jobcenters	Initiative, exécution pour assistance	LBK n°241 du 12/02/2021
	A-kasse	Exécution pour assurance	BEK n°1700 du 19/08/2021
Flandre	VDAB	Initiative	Loi spéciale du 06/01/2014 ; arrêté royal du 14/12/2015
Flandre	ONEM	Exécution, initiative sur manquements administratifs	Loi spéciale du 06/01/2014 ; arrêté royal du 14/12/2015
France	Pôle emploi	Initiative et exécution	Code du travail, article L5426-1
Suède	Arbetsförmedlingen	Initiative	Loi 2017:819
	A-kasse (pour les bénéficiaires de l'assurance chômage)	Exécution	Loi 1997:238

Source : Mission.

Annexe IX

Tableau 18 : Missions confiées aux opérateurs principaux par SPE

		AL	CAT	DK	FL	FR	SU
Missions confiées à l'opérateur principal du SPE ⁽¹⁾	Accueil-information	X	X	X	X	X	X
	Accompagnement et mise en œuvre des PAMT	X	X	X	X	X	X
	Indemnisation des DE	X				X	
	Gestion directe de centres de formation		X		X		
	Orientation des jeunes	X					
	Versement de minimas sociaux	X		X			
	Versement d'allocations familiales	X					
Intensité du recours aux prestataires privés (1 faible à 3 fort) ⁽²⁾		1	2	1	2	3	3

Source : (1) Mission ; (2) Mission et OCDE, cf. tableau 11.

Note de lecture : Liste des opérateurs principaux par pays : Bundesagentur für Arbeit pour l'Allemagne, SOC pour la Catalogne, Jobcenters pour le Danemark, VDAB pour les Flandres, Pôle Emploi pour la France, Arbetsförmedlingen pour la Suède.

4.2.2. Le fonctionnement du régime de sanction : le recours aux algorithmes, l'initiative et la décision de sanction

Dans chaque SPE étudié, l'opérateur principal est à l'initiative de la sanction du demandeur d'emploi (cf. tableau 17), qu'il soit chargé ensuite ou non de l'application.

En interne, cette initiative peut venir soit d'un conseiller (Allemagne, Flandre par exemple), soit d'équipes spécialisées opérant sur un territoire regroupant plusieurs agences (cas de la France avec des équipes régionales).

Par ailleurs, le recours aux outils informatiques est variable selon les SPE. En particulier, les SPE recourent différemment aux algorithmes pour l'administration des sanctions⁶¹.

Pour les SPE qui recourent à l'IA pour l'administration des sanctions, la mission a distingué deux types de pratiques :

- ◆ l'algorithme repère les manquements et en informe le conseiller qui prononce « manuellement » la sanction ;
- ◆ l'algorithme repère les manquements et prononce automatiquement une sanction. Selon les pays, le conseiller pourra dans la plupart des pays réexaminer la situation du demandeur d'emploi pour confirmer ou lever la sanction.

Tableau 19 : Recours des SPE aux algorithmes pour l'administration des sanctions

	Conseiller du demandeur d'emploi à l'initiative de la sanction	Forte automatisation des sanctions
Forte intégration des outils informatiques dans le SPE	Flandre	Danemark, Suède
Faible intégration des outils informatiques dans le SPE	Catalogne, France, Allemagne	

Source : Mission.

⁶¹ Le recours aux algorithmes est étroitement lié aux modalités de contrôle de la recherche d'emploi des chômeurs. La mission, au cours des annexes précédentes, a montré comment chaque pays organise la recherche d'emploi de ses chômeurs. Les SPE recourent aussi bien à des prestations de services, qu'à des moyens de contrôle de la recherche d'emploi différents (comme par exemple les déclarations d'activité et les entretiens). Ces solutions retenues par les SPE se prêtent différemment à un support informatique. La mission a observé que plus un SPE recourait à l'informatique pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi, plus il recourait à l'IA pour l'administration des sanctions. Le recours aux solutions informatisées et aux bases de données facilitent le travail de l'IA pour détecter les manquements et pour prononcer les sanctions.

La mission a constaté que le suivi de l'administration des sanctions était plus aisé dans les pays recourant à une gestion informatisée des sanctions (Suède, Danemark). Les données sur les sanctions sont plus accessibles dans les pays où les solutions numériques sont les plus intégrés au système de sanctions, comme le Danemark.

4.3. Statistiques générales sur les sanctions selon les pays : si l'Allemagne et le Danemark admettent des taux de sanctions très élevés, l'on observe une convergence quantitative entre le reste des SPE étudiés

La mission a construit des tableaux de comparaisons du nombre de sanctions par motifs et par pays :

- ◆ un tableau de comparaison des taux de sanction des demandeurs d'emploi pouvant faire l'objet de sanctions, selon des critères simplifiés permettant une meilleure comparabilité des SPE (définition méthodologique cf. encadré 3; cf. tableau 20) ;
- ◆ un tableau de comparaison des sanctions par motif retenu (cf. tableau 22).

Encadré 3 : Définition méthodologique des demandeurs d'emploi considérés par la mission

Pour établir une comparaison des taux de sanctions, la mission ne considère que les demandeurs d'emploi qui satisfont les trois critères cumulatifs suivants :

- inscrits à l'opérateur principal du SPE ;
- tenus de chercher un emploi salarié, par le droit positif et/ou par un contrat avec l'opérateur ;
- pouvant faire l'objet d'une sanction à l'initiative de l'opérateur principal du SPE.

Source : Mission.

Pour estimer des taux de sanction par opérateur principal, la mission s'est focalisée sur le nombre de sanctions sans avertissements, rapporté à une moyenne mensuelle des demandeurs d'emploi pouvant faire l'objet d'une sanction. La mission s'est appuyée sur les données brutes et comparables mises à disposition par les opérateurs principaux et par les structures chargées de l'indemnisation du chômage. Ce taux ne permet toutefois de mesurer exactement :

- ◆ ni le nombre moyen de sanctions par demandeurs d'emploi ;
- ◆ ni le nombre de demandeurs d'emploi sanctionnés différents durant l'année étudiée.

Tableau 20 : Part des demandeurs d'emploi pouvant faire l'objet de sanctions effectivement sanctionnés en 2021

Pays	ALL ⁶²	CAT	DK ⁶³	FL ⁶⁴	FR ⁶⁵	SUE ⁶⁶
Nombre de sanctions sur l'année sans les avertissements (1)	730 165	0	100 348	17 251	497 500	N.D.
Population pouvant faire l'objet de sanctions (cf. encadré 3) moyenne mensuelle sur l'année 2021 (2)	2 602 000	220 000	216 864	123 904	4 400 000	N.D.
Taux de sanction simplifié (1)/(2)	28,1 %	0,0 %	46,3 %	13,9 %	11,3 %	N.D.

Source : Allemagne (Bundesagentur für Arbeit) ; Catalogne (SOC, SEPE) ; Danemark (Jobindsats) ; Flandre (ONEM) ; France (échanges avec Pôle emploi) ; Suède (Arbetsförmedlingen).

⁶² Cf. Encadré 4.

⁶³ Cf. Encadré 5.

⁶⁴ Cf. Encadré 6.

⁶⁵ Cf. Encadré 7.

⁶⁶ La mission ne peut pas fournir d'indicateur fiable pour la Suède étant donné que le nombre de sanctions communiqué par l'Arbetsförmedlingen à la mission compte le nombre d'avertissements.

Annexe IX

Encadré 4 : Définition et comptabilisation des sanctions en Allemagne

S'agissant de l'Allemagne, la mission a calculé le taux à partir des chiffres communiqués publiquement par la *Bundesagentur für Arbeit* (BA) en avril 2022, concernant l'année 2021, sur les publics SGB III, bénéficiaires de l'allocation chômage, et SGB II, c'est-à-dire les demandeurs d'emplois inscrits bénéficiaires d'un minima social⁶⁷.

S'agissant des SGB III, les statistiques officielles dénombrent en 2021 536 436 suspensions temporaires d'allocations, allant d'une à douze semaines. La majorité des sanctions prononcées l'était pour une semaine. La première raison était le retard dans l'inscription.

Il ressort que les *Jobcenters* ont administré 193 729 sanctions en 2021 contre des « bénéficiaires employables », c'est-à-dire la part des SGB II, en précisant qu'au moins « 3,1 % des bénéficiaires se sont vu imposer au moins une sanction ».

Ces chiffres sont à rapporter aux 2 602 000 personnes comptabilisées comme demandeuses d'emploi en 2021 par la BA, en moyenne mensuelle.

Ainsi, le taux de sanction simplifié agrégé des deux sous-populations est de 28,1% en 2021.

Source : Mission ; Bundesagentur für Arbeit.

Encadré 5 : Définition et comptabilisation des sanctions au Danemark

S'agissant du Danemark, les *Jobcenters* sont à l'initiative des sanctions pour les allocataires de l'assurance chômage et les bénéficiaires des minima sociaux (les aides en espèces qui se décomposent en trois aides : aide en espèce ; aide à l'éducation et prestation SHO). La mission n'a pris en compte que les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage et/ou des minima sociaux.

Tableau 21 : Nombre de bénéficiaires et de sanctions prises pour chaque population en 2021

Aide	Moyenne mensuelle du nombre de bénéficiaires	Nombre de sanctions sur l'année	Part des chômeurs sanctionnés
Assurance chômage (1)	113 892	39 444	12,1 %
Aide en espèces (2)	59 841	27 141	11,5 %
Aide à l'éducation (3)	32 605	25 919	15,4 %
Prestation SHO (4)	10 526	7 844	16,6 %
Total (1)+(2)+(3)+(4)	216 864	100 348	N.D.

Source : Jobindsats.

Note de lecture : La part des chômeurs sanctionnés est un indicateur directement fourni par Jobindsats qui tient compte du nombre moyen de sanctions par demandeurs d'emploi.

En appliquant la méthode retenue pour calculer le taux de sanction simplifié, on a que le taux de sanction est de 46,3 % en 2021.

Source : Mission ; Jobindsats.

Encadré 6 : Définition et comptabilisation des sanctions en France

La comptabilisation des sanctions n'est pas aisée en France. Depuis 2019, la compétence des sanctions a été transférée des préfets et des DREETS à Pôle emploi. La radiation administrative est la sanction retenue par Pôle emploi. En effet, en cas d'infraction, Pôle emploi radie le demandeur d'emploi de ses listes. Dans une note méthodologique sur les statistiques sur les demandeurs d'emploi, la DARES définit la notion de radiation administrative de la sorte :

1. « La radiation administrative correspond à une sanction dont les motifs de radiation sont définis précisément par le législateur. Il s'agit notamment :
 - du non-respect de l'obligation de recherche d'emploi ;

⁶⁷ Communiqué de presse n° 17 de la BA, avril 2021 - <https://www.arbeitsagentur.de/en/press/en-2022-17-sanctions-remain-on-a-low-level-in-2021>

Annexe IX

- du refus, sans motif légitime : d'élaborer et d'actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ; de suivre une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi ou d'insertion proposée par le Service Public de l'Emploi et s'inscrivant dans le PPAE ; d'accepter des « offres raisonnables d'emploi » proposées par Pôle emploi, dans les conditions définies par le PPAE, une proposition de contrat d'apprentissage, de contrat de professionnalisation ou de contrat aidé ; de se rendre à toute convocation de Pôle emploi ou à une visite médicale en vue de vérifier l'aptitude au travail ;
- de déclaration inexacte ou mensongère pour être ou demeurer inscrit comme demandeur d'emploi.

En cas de manquement à l'une de ces obligations, le demandeur d'emploi est informé qu'une procédure de radiation est engagée à son encontre. Le demandeur d'emploi dispose alors d'un délai de 10 jours calendaires pour présenter ses observations écrites. »

La définition de la radiation administrative est un indicateur général qui regroupe les trois motifs principaux de sanctions retenus par la mission. Pôle emploi ne fournit pas davantage de détails statistiques avec une décomposition des sanctions par motif.

Pour établir sa comparaison, la mission s'est appuyée sur les données issues du rapport d'évaluation de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi. Sur l'année 2021, 529 210 radiations ont été prononcées, dont 69 % pour absence à un rendez-vous sans motif légitime et 15 % pour abandon de formation sans motif légitime. Parmi celles-ci, 497 500 concernaient des demandeurs qui étaient en catégories A ou B le mois précédent, selon des données transmises par Pôle Emploi.

Ce chiffre est à rapporter au total des demandeurs d'emploi en France cette année-là (catégories A et B) en moyenne mensuelle de 4 400 00 en 2021.

Il ressort donc un taux de sanction retenu de 11,3 % en 2021.

Source : Données Pôle Emploi transmises à la mission ; Note méthodologique de la DARES sur les statistiques des demandeurs d'emploi ; Rapport d'évaluation de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi de 2022.

Encadré 7 : Définition et comptabilisation des sanctions en Flandre

S'agissant de la Flandre, où le VDAB est à l'initiative des sanctions pour défaut de participation aux politiques actives de l'emploi, 17 251 sanctions ont été décidées au cours de l'année 2021.

Ce chiffre est à rapporter au total des demandeurs d'emploi en Flandre cette année-là, et non des inscrits, les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) inscrits auprès du VDAB ne pouvant se voir imposer des sanctions que par le centre public d'action sociale (CPAS) dont ils ressortent⁶⁸ Le total des demandeurs d'emploi a été, en moyenne (base mensuelle), de 123 904 en 2021⁶⁹.

Il ressort donc un taux de sanction retenu de 13,9 % en 2021.

Source : Mission ; ONEM.

La mission a aussi tenté de décomposer le nombre de sanctions par motifs. Pour ce faire, la mission a utilisé les statistiques accessibles aussi bien pour les bénéficiaires de l'assurance chômage que des minima sociaux.

Tableau 22 : Sanctions par motif dans chaque SPE (dernière année connue) en 2021

	ALL	CAT	DK	FL	FR	SUE
% pour non-présentation aux entretiens avec l'opérateur	> 14 %	N.D.	> 13 %	49 %	69 %	> 25 %
% sanctions pour refus participer programmes d'activation	> 3 %	N.D.	> 25 %	12 %	16 %	> 7 %
% sanctions pour Insuffisance recherche d'emploi	> 30 %	N.D.	> 2 %	38 %	10 %	> 11 %
% autres motifs de sanctions	N.D.	N.D.	N.D.	0 %	5 %	
Volume total de sanctions	730 165	0	100 348	9 182	529 210	642 000

Source : Allemagne (Bundesagentur für Arbeit) ; Catalogne (SOC) ; Danemark (Jobindsats) ; Flandre (ONEM) ; France (Pôle emploi et DARES, toutes sanctions confondues) ; Suède (Arbetsförmedlingen).

⁶⁸ Page d'information sur les sanctions infligées par les CPAS, sur le site du service public fédéral de programmation « intégration sociale » - [Dans quels cas le CPAS peut-il infliger une sanction à un ayant-droit au revenu à d'intégration? | SPP Intégration Sociale \(mi-is.be\)](#)

⁶⁹ Moyenne réalisée à partir des chiffres fédéraux de l'ONEM publiés chaque mois sur son site officiel <https://www.onem.be/fr/documentation/statistiques/publications-statistiques/chiffres-federaux-des-chomeurs-indemnisés/chiffres-federaux-2021>

Annexe IX

Note : Pour l'Allemagne, le tableau reprend les statistiques disponibles relatives aux SGB II et SGB III de manière agrégée ; Pour le Danemark, la mission a pu cumuler les statistiques relatives aux demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage et des minima sociaux ; Pour la Flandre, la mission s'est vu transmettre des chiffres régionaux sur la période 2014-2021 par l'ONEM et a choisi comme année de référence l'année 2021 ; Pour la France, la mission s'est basée sur le travail de la mission d'audit de la convention tripartite précitée ; Pour la Suède, la mission a additionné toutes les sanctions prises à l'égard des demandeurs d'emploi (allocataires de l'assurance chômage ou non).

ANNEXE X

**Visualisation des parcours des
demandeurs d'emploi en France, en
Allemagne, en Flandre belge, au Danemark
et en Catalogne**

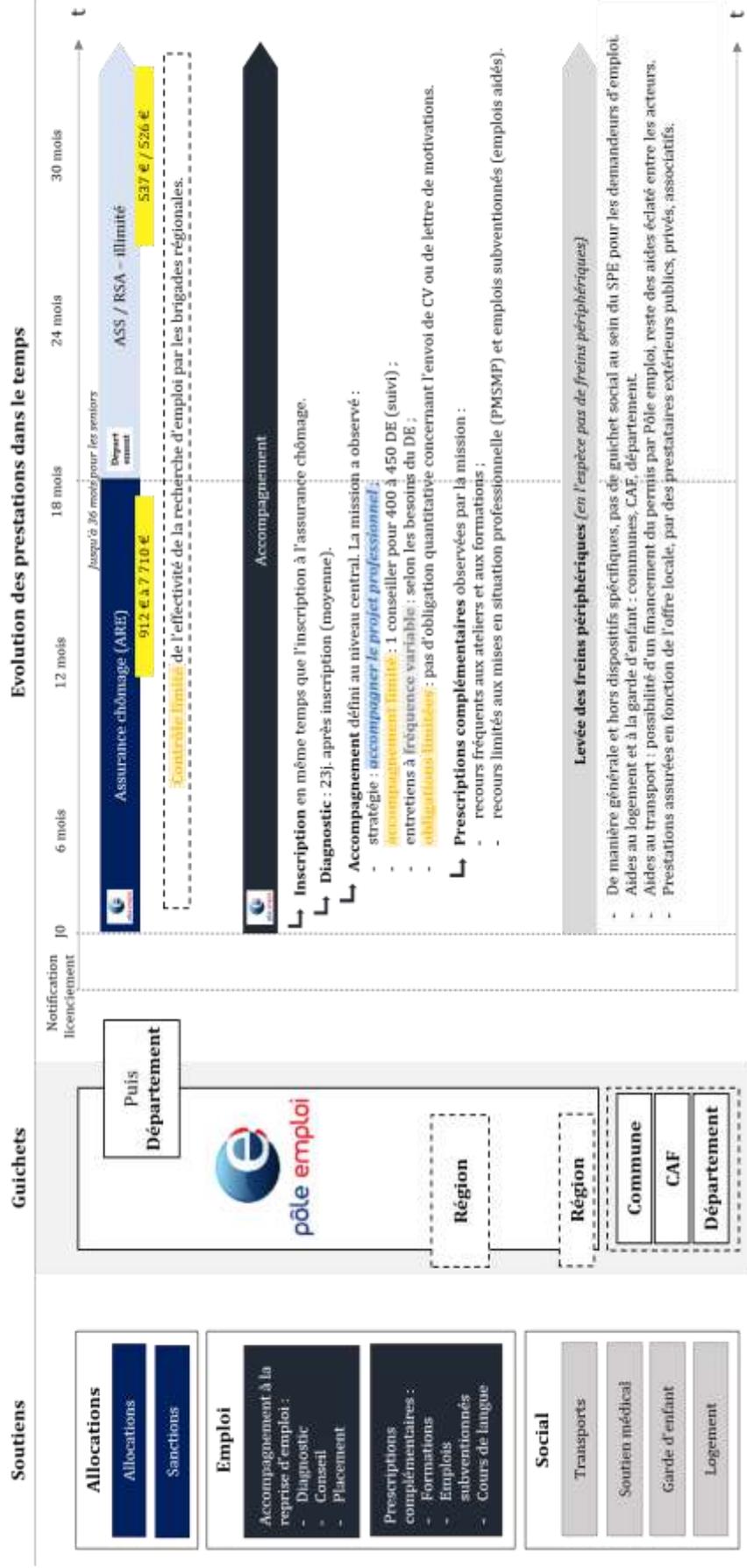
SOMMAIRE

1. PREMIER PROFIL DE DEMANDEUR D'EMPLOI : INDIVIDU BÉNÉFICIAIRE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE	1
1.1. Le parcours du premier demandeur d'emploi en France.....	1
1.2. Le parcours du premier demandeur d'emploi en Allemagne	2
1.3. Le parcours du premier demandeur d'emploi en Flandre belge.....	3
1.4. Le parcours du premier demandeur d'emploi au Danemark	4
1.5. Le parcours du premier demandeur d'emploi en Catalogne	5
2. DEUXIÈME PROFIL DE DEMANDEUR D'EMPLOI : JEUNE PERSONNE SANS QUALIFICATION ET SANS ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE.....	6
2.1. Parcours du deuxième profil de demandeur d'emploi en France.....	6
2.2. Parcours du deuxième profil de demandeur d'emploi en Allemagne	7
2.3. Parcours du deuxième profil de demandeur d'emploi en Flandre belge.....	8
2.4. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi au Danemark.....	9
2.5. Parcours du deuxième profil de demandeur d'emploi en Catalogne.....	10
3. TROISIÈME PROFIL DE DEMANDEUR D'EMPLOI : INDIVIDU PEU AUTONOME NON-ÉLIGIBLE À L'ASSURANCE CHÔMAGE.....	11
3.1. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi en France	11
3.2. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi en Allemagne.....	12
3.3. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi en Flandre belge	13
3.4. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi au Danemark.....	14
3.5. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi en Catalogne	15

1. Premier profil de demandeur d'emploi : individu bénéficiaire de l'assurance chômage

1.1. Le parcours du premier demandeur d'emploi en France

-  **Profil 1** - Personne seule venant d'avoir notification de son licenciement
-  - Bénéficiaire de l'assurance chômage
-  - Autonome, pas de freins périphériques



1.2. Le parcours du premier demandeur d'emploi en Allemagne



- Profil 1
- Personne seule venant d'avoir notification de son licenciement
- Bénéficiaire de l'assurance chômage
- Autonome, pas de freins périphériques

Soutiens

Allocations

- Allocations
- Sanctions

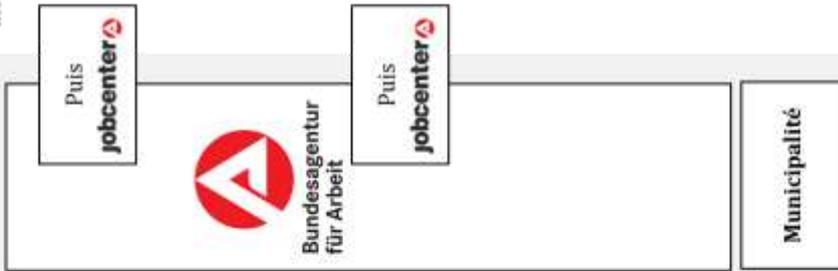
Emploi

- Accompagnement à la reprise d'emploi :
 - Diagnostic
 - Conseil
 - Placement
- Prescriptions complémentaires :
 - Formations
 - Emplois subventionnés
 - Cours de langue

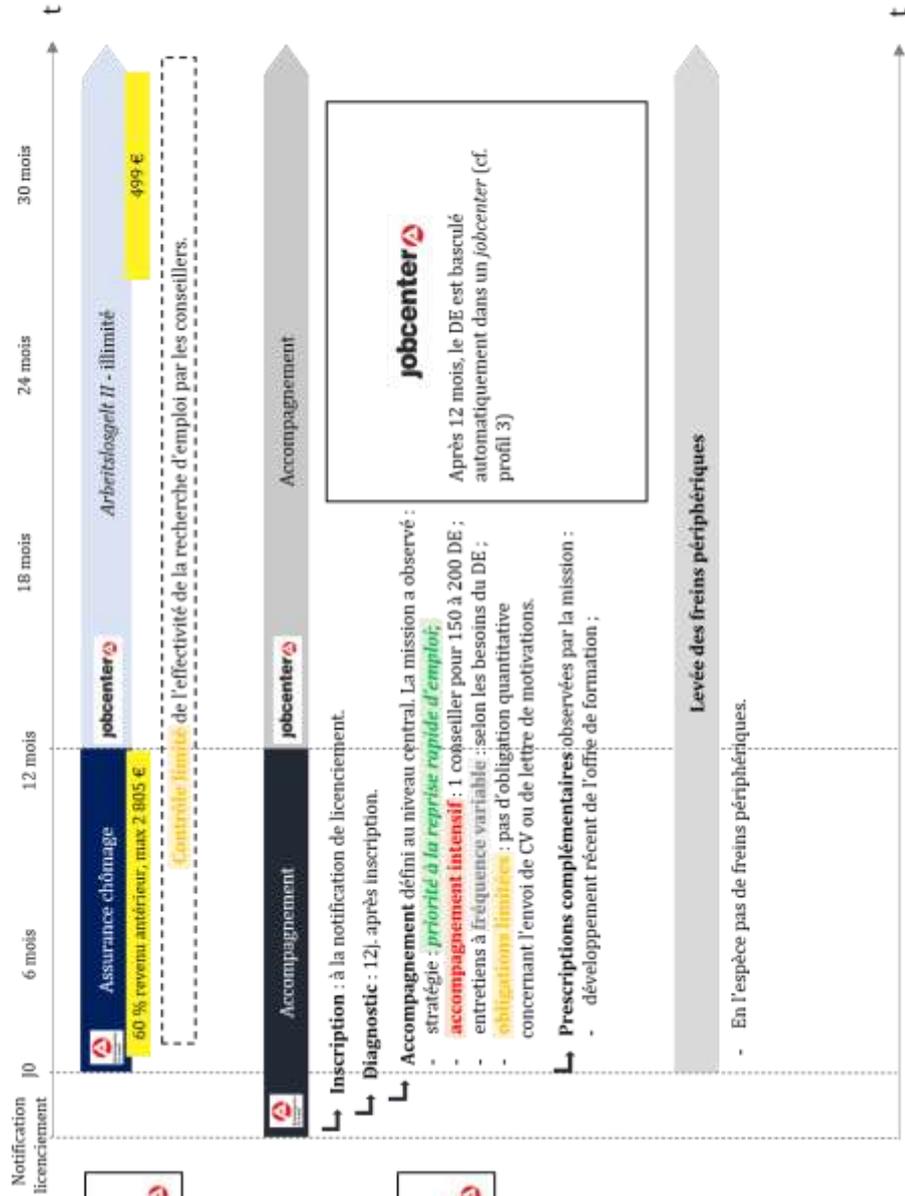
Social

- Transports
- Soutien médical
- Garde d'enfant
- Logement

Guichets



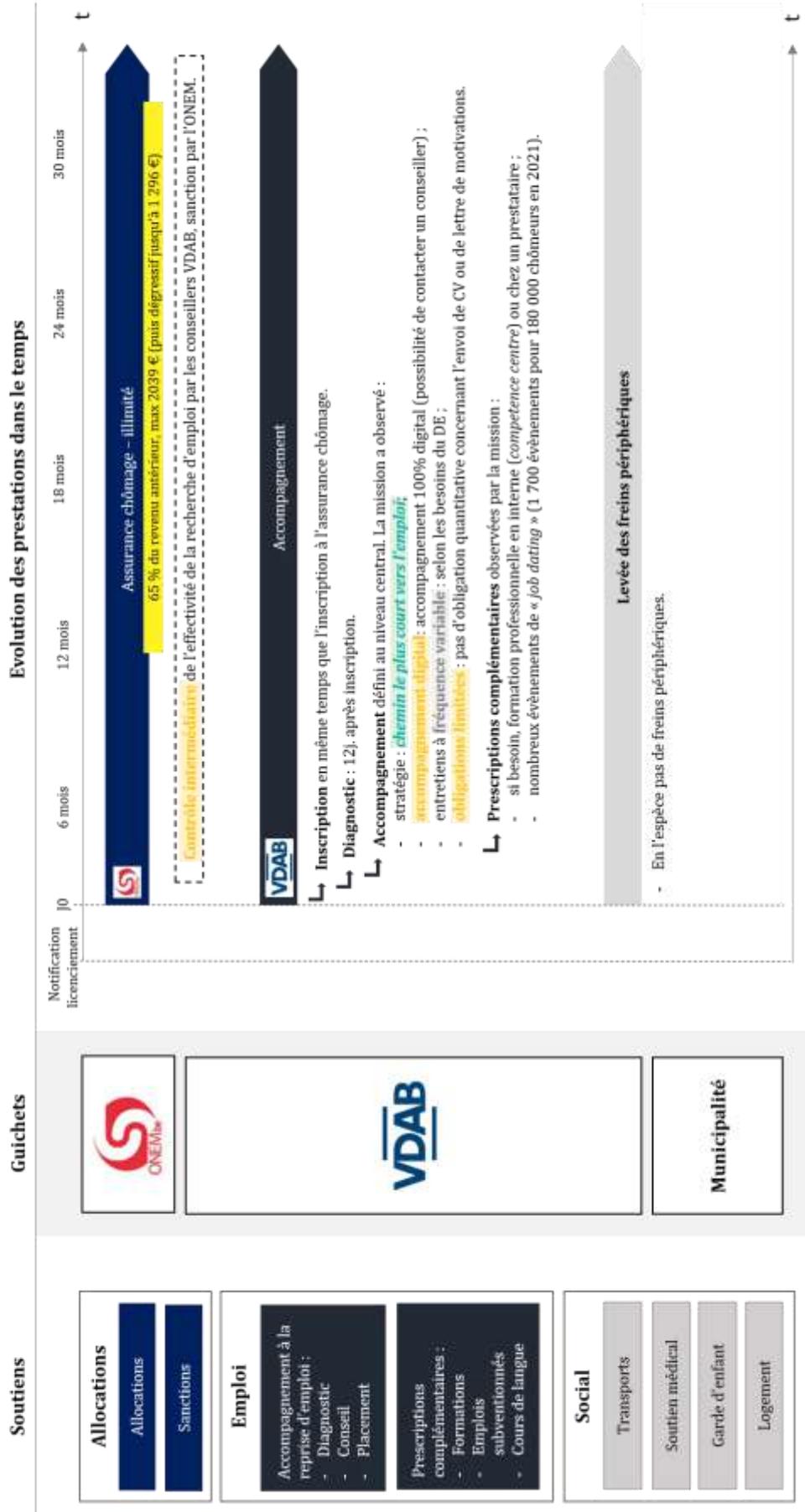
Evolution des prestations dans le temps



1.3. Le parcours du premier demandeur d'emploi en Flandre belge



- Personne seule venant d'avoir notification de son licenciement
- **Profil 1** - Bénéficiaire de l'assurance chômage
- Autonome, pas de freins périphériques



1.4. Le parcours du premier demandeur d'emploi au Danemark



- Profil 1
- Personne seule venant d'avoir notification de son licenciement
- Bénéficiaire de l'assurance chômage
- Autonome, pas de freins périphériques

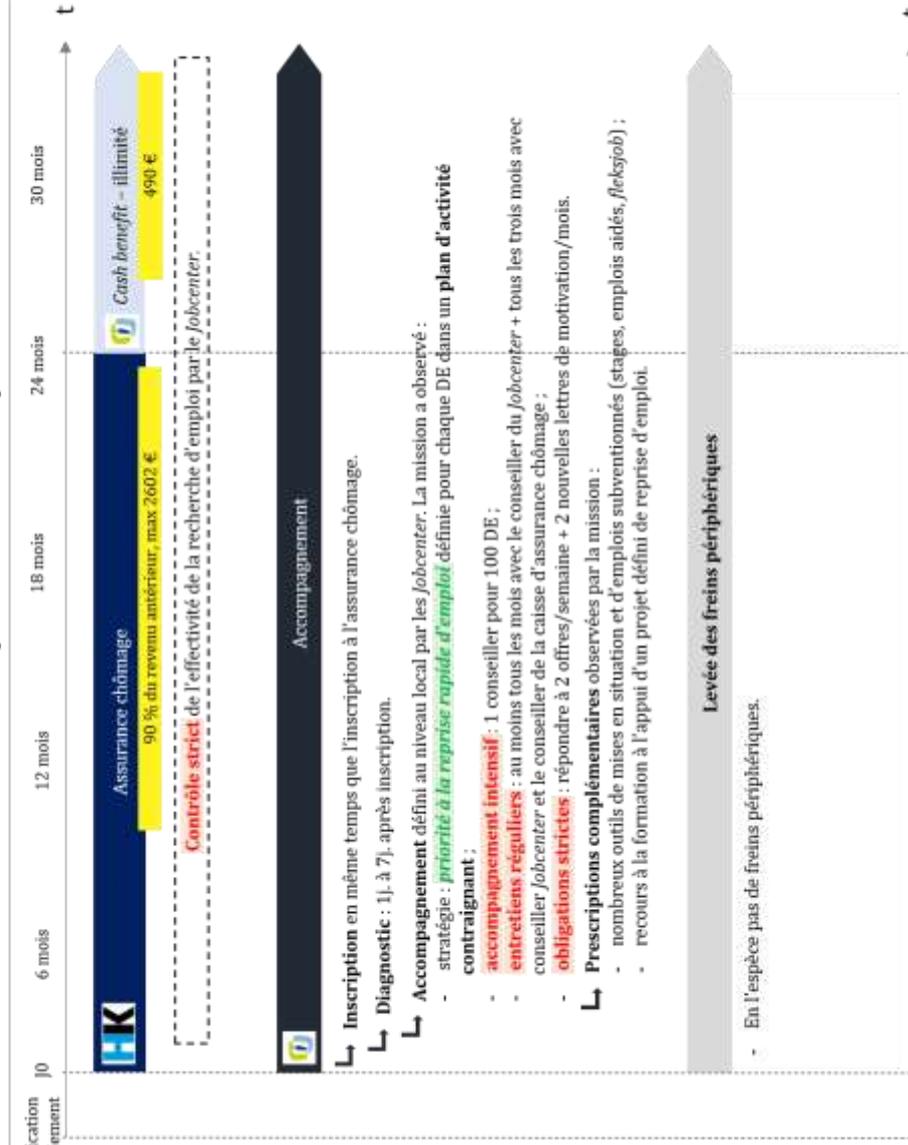
Soutiens

Allocations Allocations Sanctions	Emploi Accompagnement à la reprise d'emploi : - Diagnostic - Conseil - Placement Prescriptions complémentaires : - Formations - Emplois subventionnés - Cours de langue	Social Transports Soutien médical Garde d'enfant Logement
--	--	--

Guichets

 Puis Jobcenter		Communes
--------------------	--	----------

Evolution des prestations dans le temps



- En l'espèce pas de freins périphériques.

1.5. Le parcours du premier demandeur d'emploi en Catalogne



- Personne seule venant d'avoir notification de son licenciement
- **Profil 1** - Bénéficiaire de l'assurance chômage
- Autonome, pas de freins périphériques

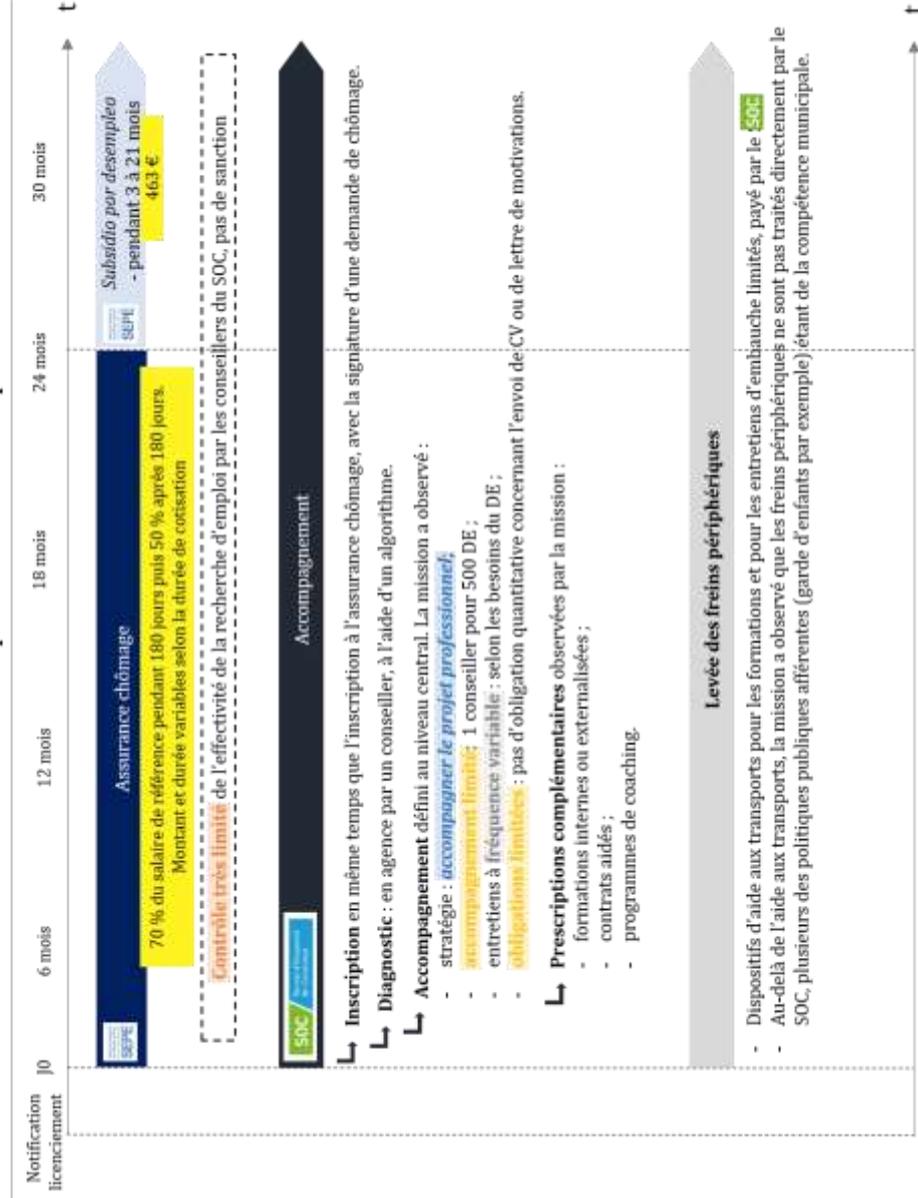
Soutiens

Allocations Allocations Sanctions	Emploi Accompagnement à la reprise d'emploi : - Diagnostic - Conseil - Placement Prescriptions complémentaires : - Formations - Emplois subventionnés - Cours de langue	Social Transports Soutien médical Garde d'enfant Logement
--	--	--

Guichets

 SEPE	 SOC	Municipalité
-----------------	----------------	---------------------

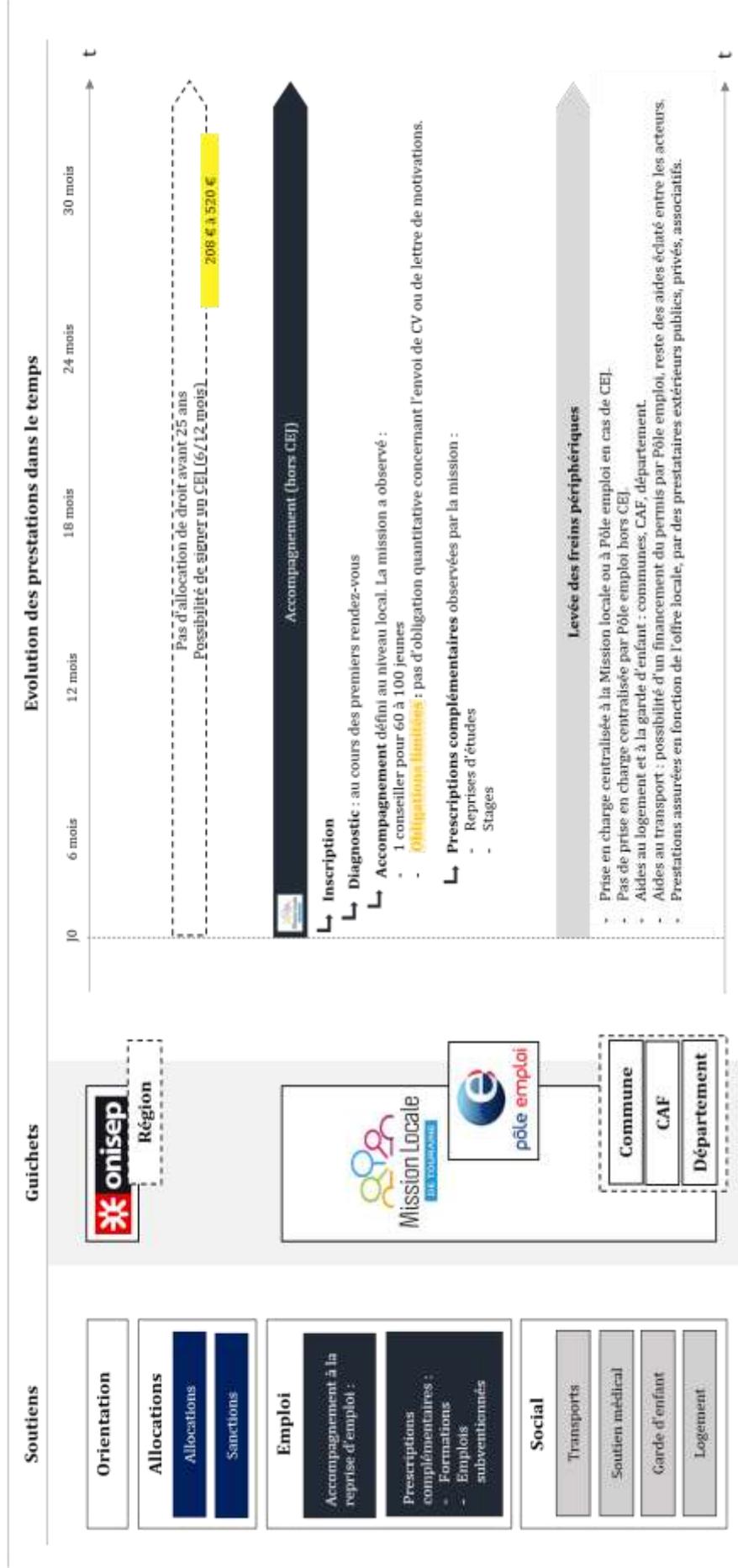
Evolution des prestations dans le temps



2. Deuxième profil de demandeur d'emploi : jeune personne sans qualification et sans activité professionnelle

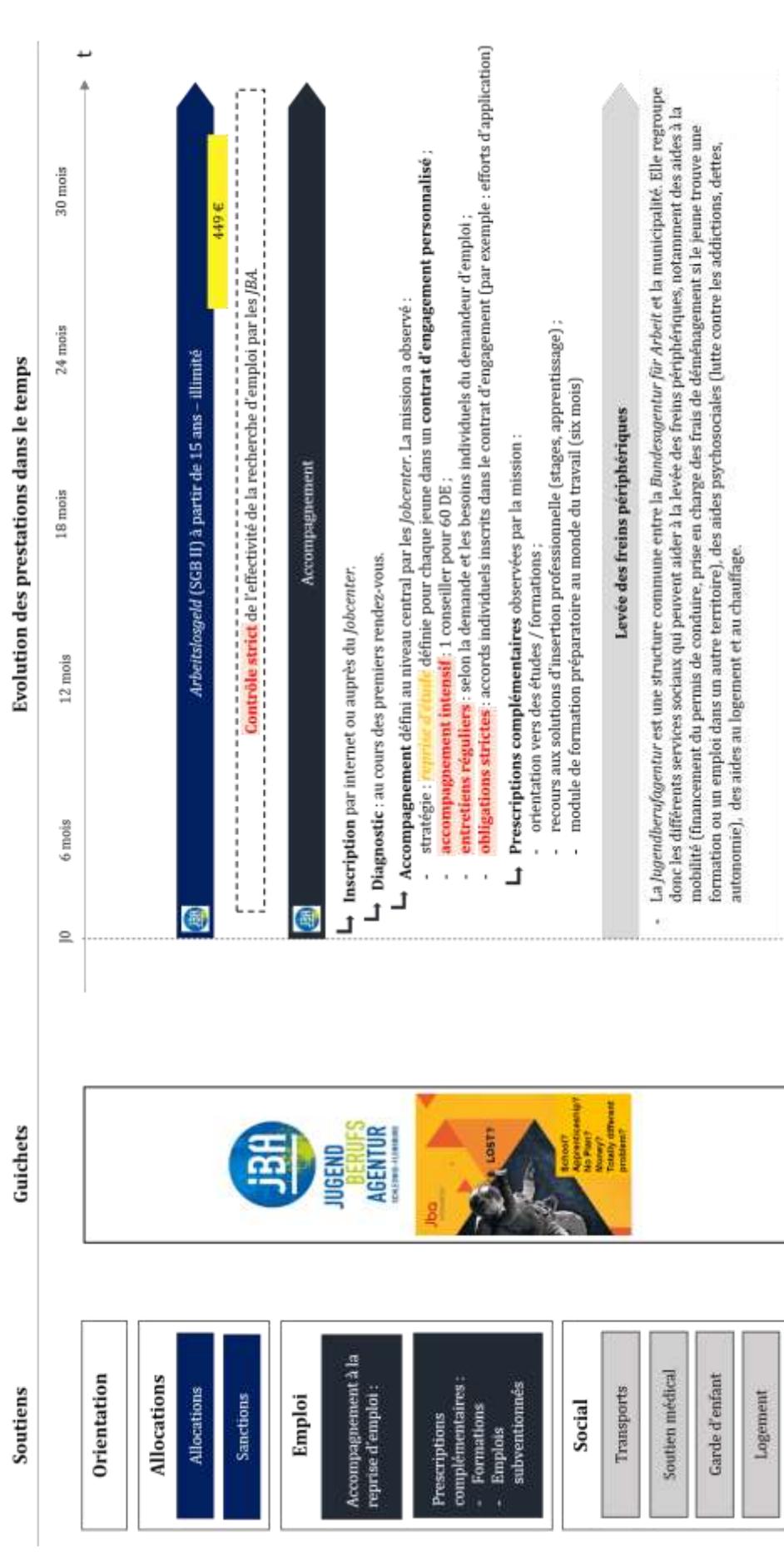
2.1. Parcours du deuxième profil de demandeur d'emploi en France

 Profil 2 - Jeune sans qualification et sans activité
 Peu autonome

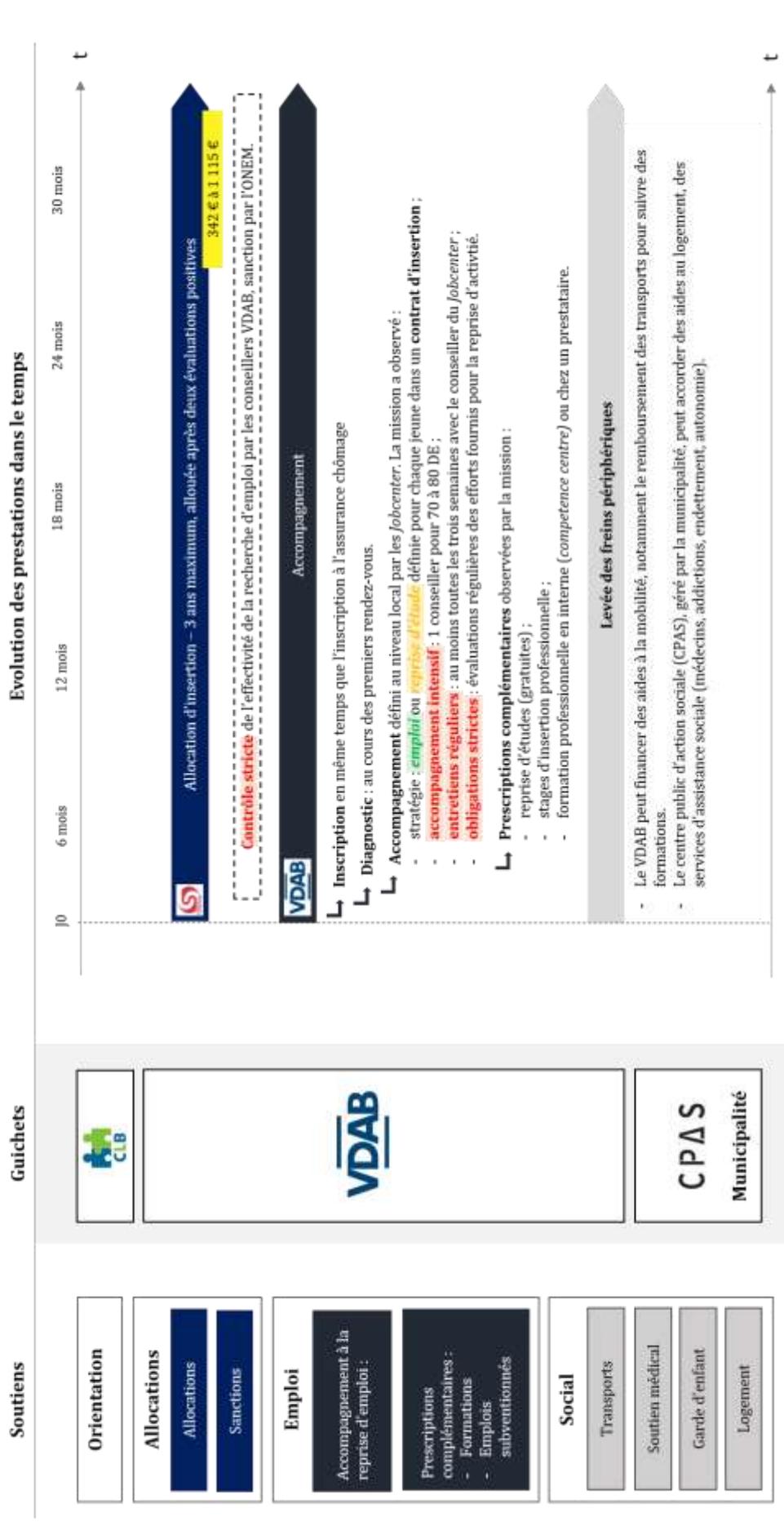
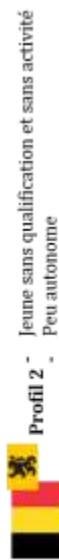


2.2. Parcours du deuxième profil de demandeur d'emploi en Allemagne

 **Profil 2** - Jeune sans qualification et sans activité
- Peu autonome



2.3. Parcours du deuxième profil de demandeur d'emploi en Flandre belge

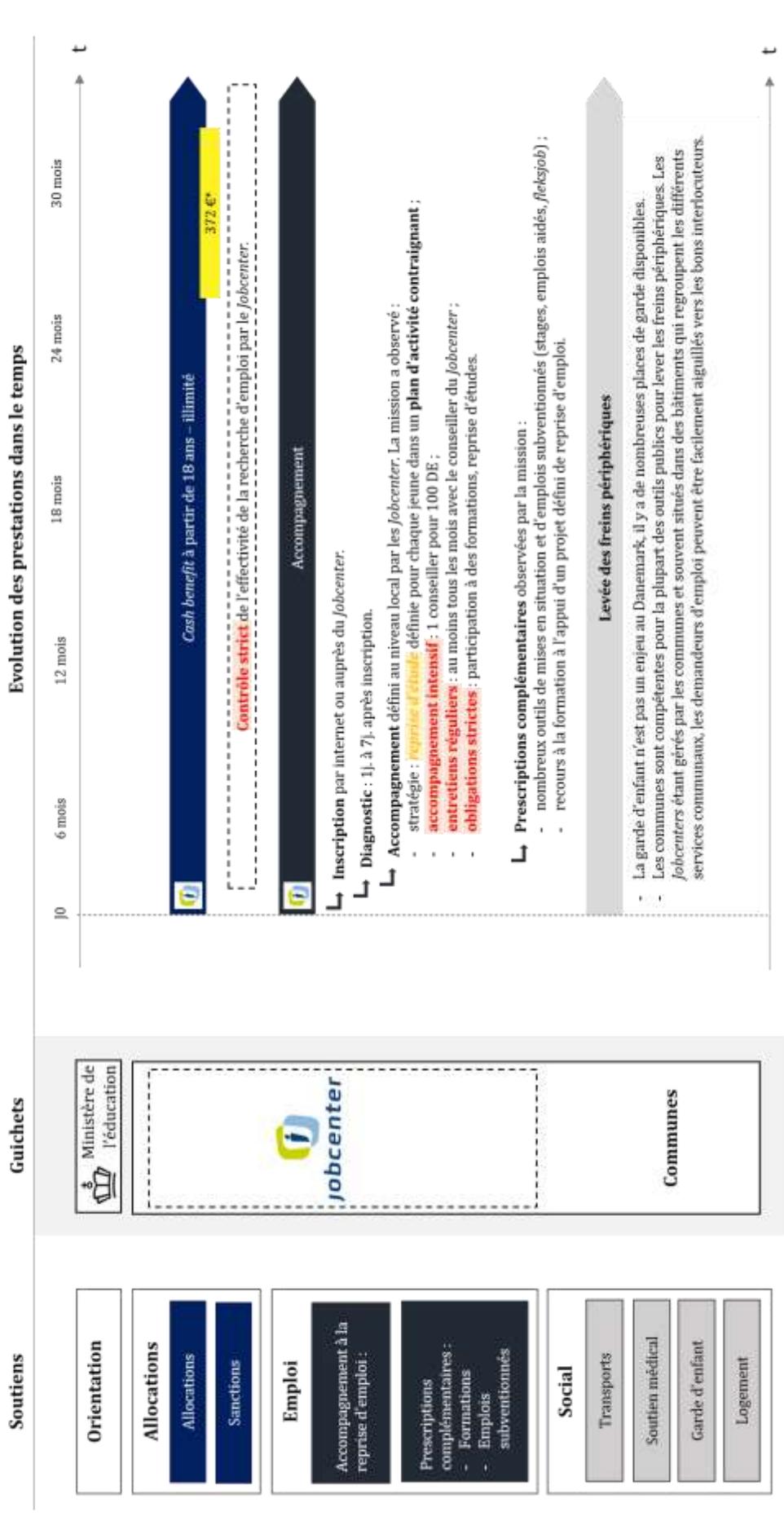


2.4. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi au Danemark

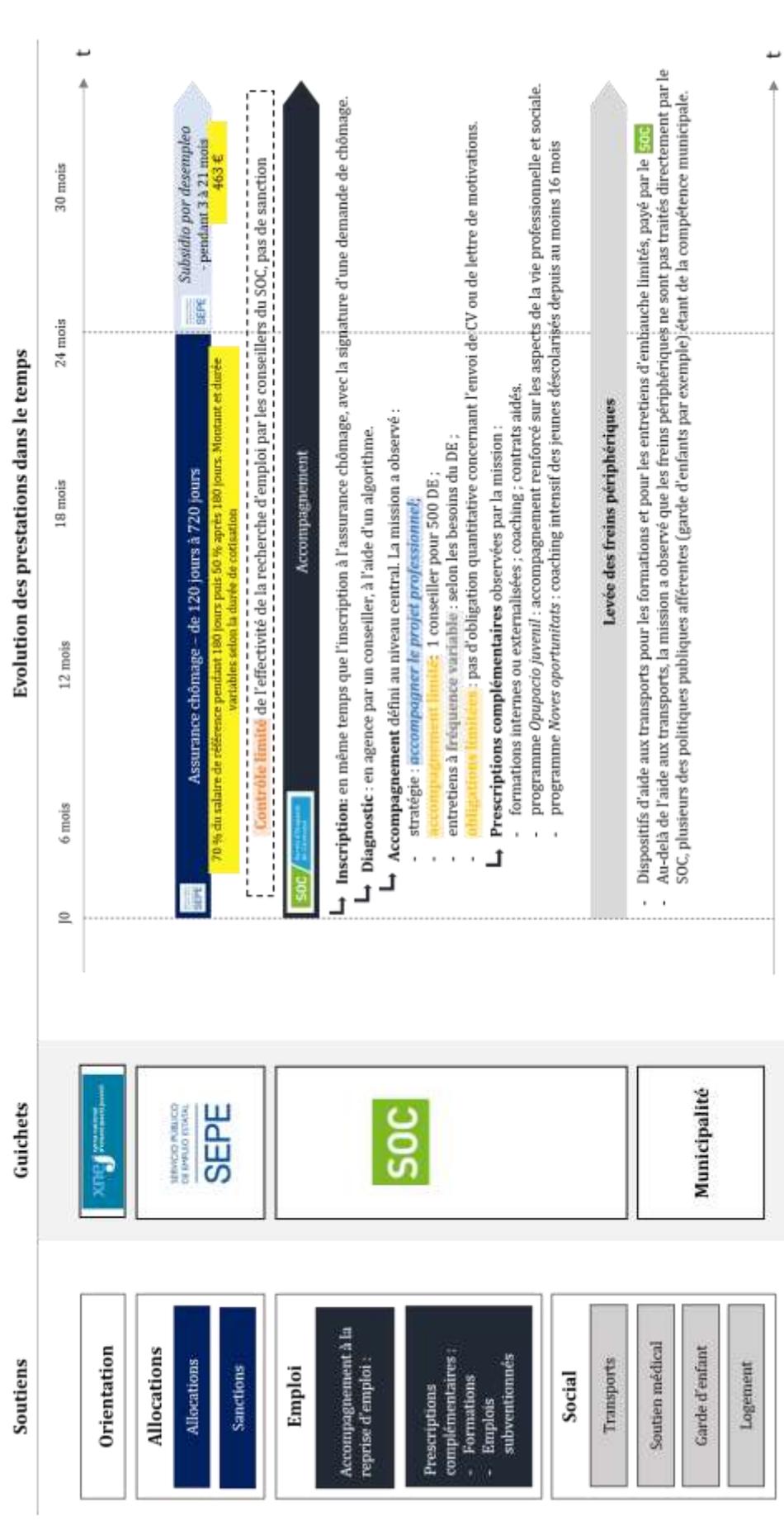
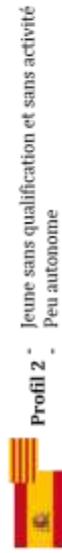


Profil 2 - Jeune sans qualification et sans activité
- Peu autonome

*Jeune sans enfant vivant chez ses parents.



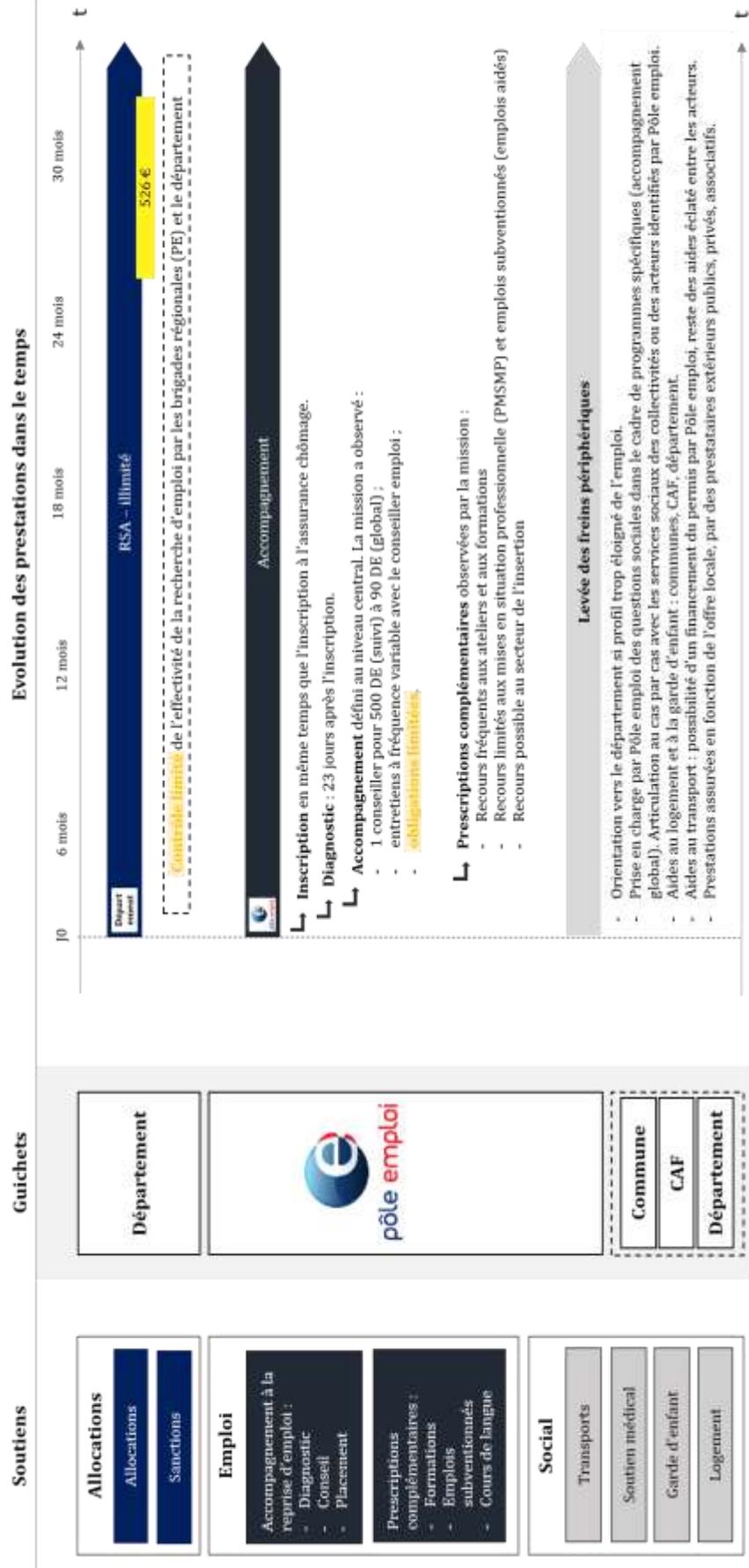
2.5. Parcours du deuxième profil de demandeur d'emploi en Catalogne



3. Troisième profil de demandeur d'emploi : individu peu autonome non-éligible à l'assurance chômage

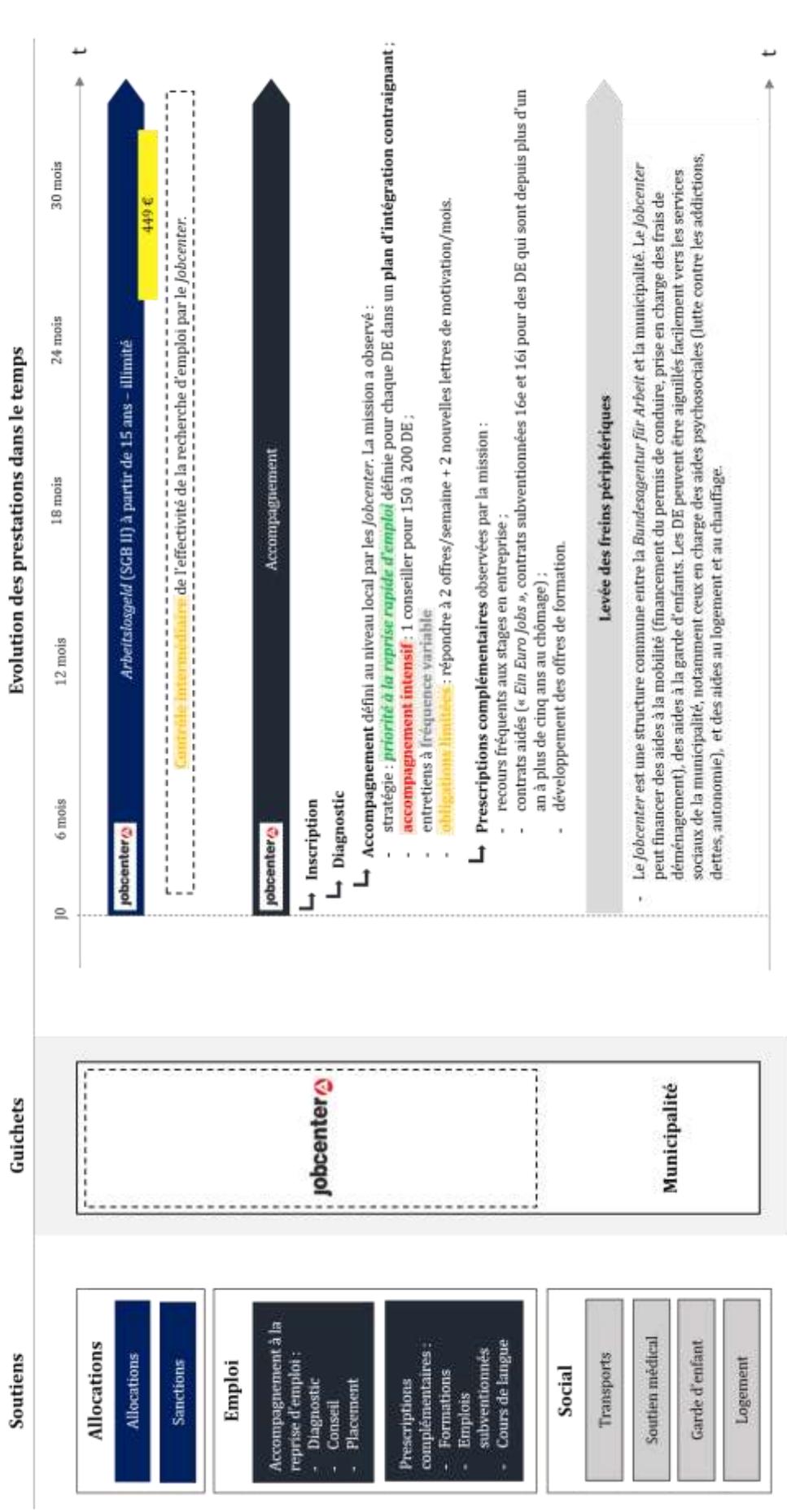
3.1. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi en France

- Profil 3
- Individu en recherche d'emploi et au minimum social
- Peu autonome



3.2. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi en Allemagne

 **Profil 3** - Individu en recherche d'emploi et au minimum social
- Peu autonome



3.3. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi en Flandre belge

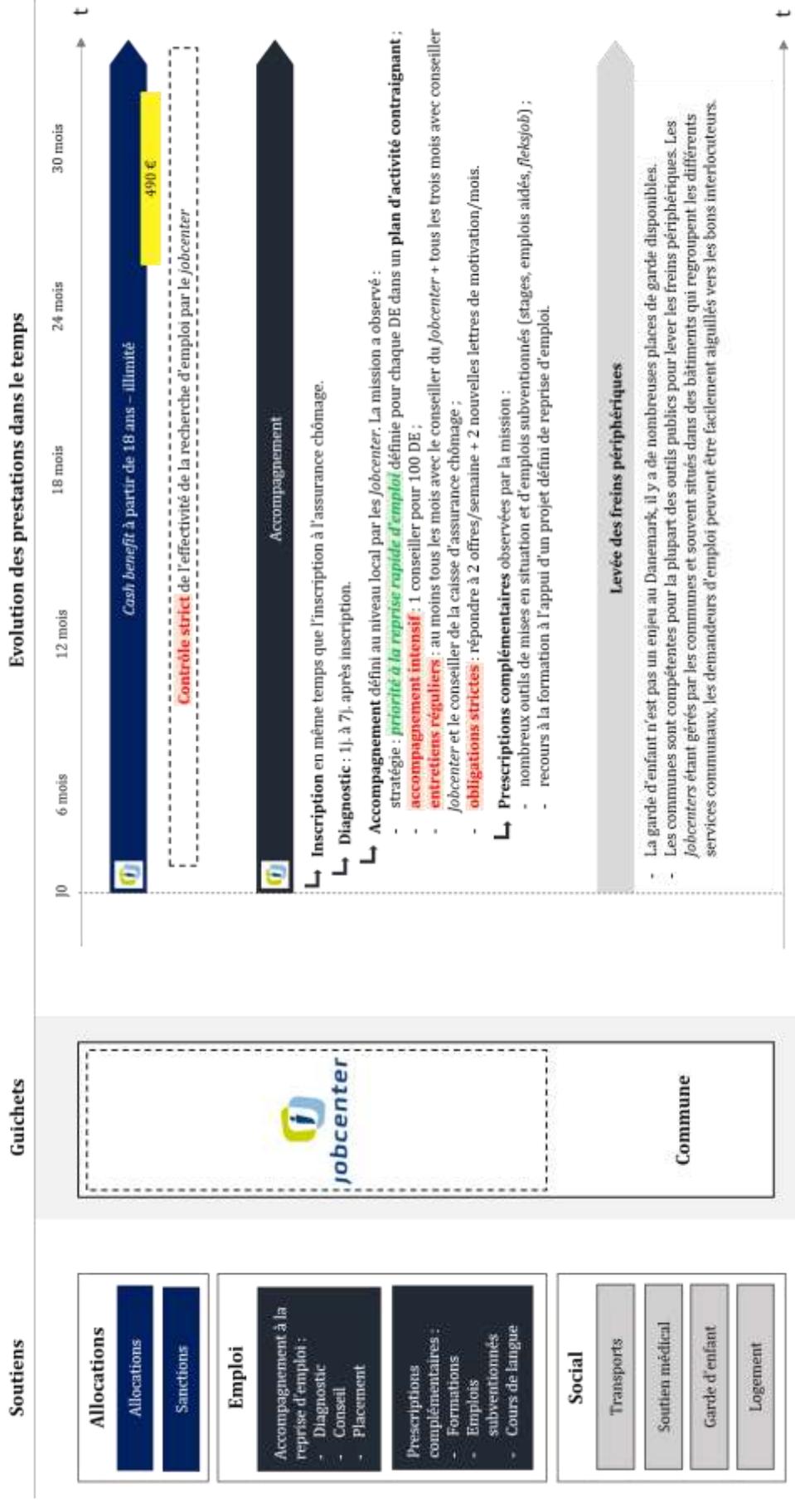


Profil 3 : Individu en recherche d'emploi et au minimumum social
Peu autonome



3.4. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi au Danemark

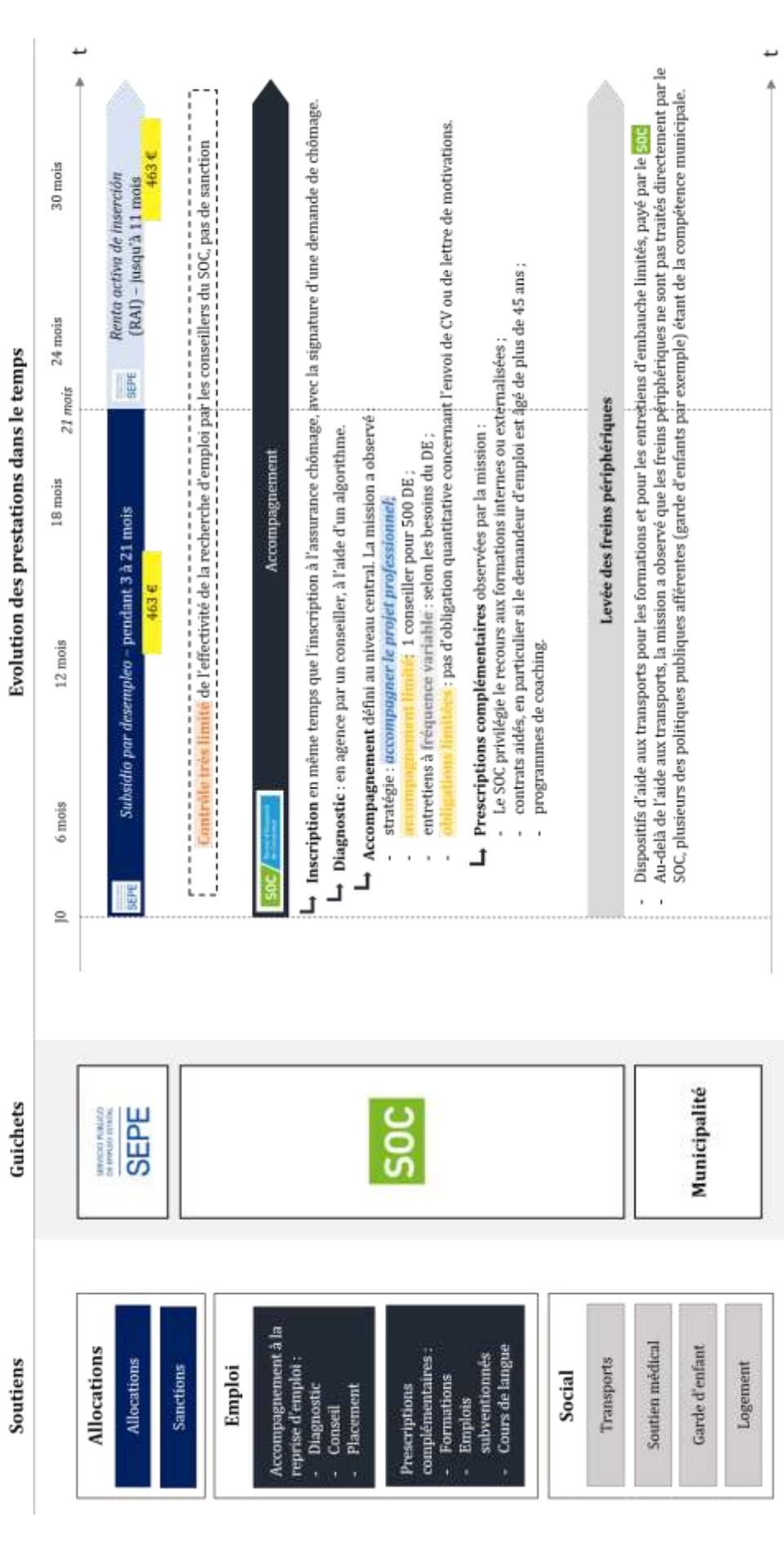
 **Profil 3** - Individu en recherche d'emploi et au minimum social
- Peu autonome



3.5. Parcours du troisième profil de demandeur d'emploi en Catalogne



Profil 3 : Individu en recherche d'emploi et au minimum social
Peu autonome



ANNEXE XI

Personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS MINISTÉRIELS	1
1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.2. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics	1
1.3. Cabinet du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion.....	1
1.4. Ministre délégué chargé de la Ville et du Logement.....	1
2. ORGANISATIONS PUBLIQUES	1
2.1. Haut-commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises	1
2.2. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).....	1
2.3. Direction Générale du Trésor.....	2
2.4. France Stratégie.....	2
2.5. Association des Régions de France.....	2
2.6. Assemblée des Départements de France.....	2
3. ACTEURS DU SPE FRANÇAIS	2
3.1. Direction générale de Pôle emploi	2
3.2. Agences Pôle emploi	2
3.3. Services de l'Etat.....	3
3.4. Union nationale des Missions Locales	3
3.5. Conseillers départementaux en charge de l'emploi.....	3
3.6. Conseillers régionaux en charge de l'emploi	3
4. ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	3
4.1. OCDE.....	3
4.2. OIT	3
4.3. PES Network.....	4
5. AUTRES ACTEURS	4
5.1. Chercheurs et personnes qualifiées	4
5.2. Acteurs privés et entreprises	4
6. PERSONNES RENCONTRÉES LORS DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION À L'ÉTRANGER.....	5
6.1. Déplacements de la mission en Allemagne.....	5
6.1.1. <i>Ambassade de France</i>	5
6.1.2. <i>Bundesagentur für Arbeit</i>	5
6.1.3. <i>Autres entités</i>	5
6.2. Déplacement de la mission en Belgique	6
6.2.1. <i>Ambassade de France</i>	6
6.2.2. <i>VDAB</i>	6
6.2.3. <i>Autres entités</i>	6

6.3. Déplacement de la mission au Danemark.....	7
6.3.1. <i>Ambassade de France</i>	7
6.3.2. <i>STAR</i>	7
6.3.3. <i>Municipalités et Jobcenters</i>	7
6.3.4. <i>Autres entités</i>	7
6.4. Déplacement de la mission en Espagne.....	8
6.4.1. <i>Servei Públic Ocupació de Catalunya (SOC)</i>	8
6.4.2. <i>Autres entités</i>	8
6.5. Déplacement de la mission en Suède.....	9

1. Cabinets ministériels

1.1. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Mme Clémence Lenoir, conseillère en charge de la macroéconomie

1.2. Cabinet du ministre délégué chargé des comptes publics

M. Rayan Nezzar, conseiller comptes et budgets sociaux

1.3. Cabinet du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

M. Benjamin Maurice, directeur de cabinet

M^{me} Bénédicte Legrand-Jung, directrice adjointe du cabinet

M^{me} Kathleen Agbo, conseillère chargée de l'accompagnement vers l'emploi

1.4. Ministre délégué chargé de la Ville et du Logement

M. Olivier Klein, ministre délégué chargé de la Ville et du Logement

2. Organisations publiques

2.1. Haut-commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises

M. Thibaut Guilluy, haut-commissaire

M. Jean-Philippe Viquant

M. Mathieu Maucort, directeur de cabinet adjoint du haut-commissaire

M. Mathias Dufour, conseiller

M. Thibault Romatet, conseiller

2.2. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

M. Bruno Lucas, délégué général de la DGEFP

M. Fabrice Masi, délégué général adjoint et chef de service de la DGEFP

M. Stéphane Lherault, chef du département Pôle emploi au Ministère du Travail

M^{me} Myriam Mesclon-Ravaud, directrice du projet Développement de la qualité de l'accompagnement en matière d'inclusion dans l'emploi porté par les opérateurs du SPE

M. Morad Ben Mezian, membre de la Commission d'évaluation

2.3. Direction Générale du Trésor

M. Edouard Chrétien, chef du bureau du marché du travail et des politiques de l'emploi

2.4. France Stratégie

M^{me} Hélène Garner, directrice du département marché du travail

2.5. Association des Régions de France

M. Emmanuel Georges-Picot, conseiller formation professionnelle, éducation et emploi

2.6. Assemblée des Départements de France

M. Bernard Schmeltz, directeur général de l'ADF

M. Eric Bellamy, directeur délégué de l'ADF à la solidarité, santé et travail

3. Acteurs du SPE français

3.1. Direction générale de Pôle emploi

M. Jean Bassères, directeur général de Pôle emploi

M. Paul Bazin, directeur général adjoint Offre de services de Pôle emploi

M^{me} Charline Nicolas, directrice générale adjointe Stratégie et affaires institutionnelles de Pôle emploi

M. Aymeric Morin, directeur général adjoint de Pôle emploi en charge de l'offre de service

M^{me} Florence Dumontier, directrice Europe et relations internationales de Pôle emploi

M. Jean-Pierre Callais, chef de projet direction Europe et Relations internationales de Pôle emploi

M^{me} Myriam Huin, responsable digital de Pôle emploi

M^{me} Sandrine Portier, direction Europe et relations internationales de Pôle Emploi

M. Romain Sammut, directeur de la stratégie SI de Pôle emploi

3.2. Agences Pôle emploi

M^{me} Dalida El Ougli, directrice de l'agence Pôle emploi de Clichy-sous-Bois

M. Guillaume Koning, directeur territorial de Clichy-sous-Bois

M^{me} Violaine Lafarguette, directrice adjointe de l'agence Pôle emploi de Clichy-sous-Bois

M. Daniel Goin, directeur de l'agence Pôle emploi de Lille Port Fluvial

M^{me} Emmanuelle Sade, directrice de l'agence Pôle emploi de Tours Deux Lions

M^{me} Sophie Marqueton, directrice adjointe de l'agence Pôle emploi de Tours Deux Lions

M. Jean-Marc Canonici, référent territorial Partenariat, Pôle emploi Centre-Val de Loire

3.3. Services de l'Etat

Mme Marie Lajus, préfète d'Indre-et-Loire

Mme Sonia Hasni, sous-préfète du Nord en charge du territoire roubaisien

M. Xavier Gabillaud, directeur, DDETS d'Indre-et-Loire

M. Bruno Pépin, directeur adjoint, DDETS d'Indre-et-Loire

Mme Sylvie Jarles, cheffe de pôle DDETS d'Indre et Loire

3.4. Union nationale des Missions Locales

M. Ahmed El Khadiri, délégué général adjoint de l'Union nationale des Missions Locales

M^{me} Sandrine Aboubadra-Pauly, déléguée générale de l'Union nationale des Missions Locales

M^{me} Anne-Cécile Donne, conseillère en insertion au sein des Missions Locales

Mme Géraldine Godot, directrice de la mission locale de Touraine

3.5. Conseillers départementaux en charge de l'emploi

M^{me} Anne-Sophie Casteigt, directrice de la DEIAT du département de la Seine-Saint-Denis

M. Benjamin Voisin, directeur général adjoint des services du département de la Seine-Saint-Denis, chargé du pôle solidarité

M. Martial Bourdais, direction de l'insertion, de l'habitat et du logement du département d'Indre-et-Loire

3.6. Conseillers régionaux en charge de l'emploi

M^{me} Valérix Six, conseillère régionale de la région Hauts-de-France

4. Organisations internationales

4.1. OCDE

M. Stefano Scarpetta, directeur de la Direction de l'emploi de l'OCDE

M. Theodora Xenogiani, économiste en charge des politiques actives de l'emploi de l'OCDE

M^{me} Anne Lauringson, économiste du marché du travail de l'OCDE

4.2. OIT

M. Lee Sangheon, directeur du département de l'emploi

M. Michael Mwasikakata, économiste

M. François Dumora, économiste

Mme So Yeon Kim, économiste

4.3. PES Network

M. Lambert Kleinmann, directeur de service
M^{me} Barbara Nyari, experte politiques de l'emploi
M^{me} Elodie Fazi, experte politiques de l'emploi
M^{me} Heloise Harraudeau, experte politiques de l'emploi
M. Bernd Becking, expert

5. Autres acteurs

5.1. Chercheurs et personnes qualifiées

M. Bruno Crépon, enseignant-chercheur à l'école nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE)
M. Jean-Claude Barbier, directeur de recherche au CNRS
M. Pedro Martins, économiste du marché du travail, ancien ministre portugais du travail
M. François Fontaine, professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne et PSE
M. Werner Eichhorst, professeur à l'Université de Brême, Coordinateur à l'IZA, l'Institut d'Economie du Travail
M^{me} Danielle Kaisergruber, présidente de Danielle Kaisergruber Recherch Conseil
M^{me} Nicolas Düll, chercheuse et économiste du travail
M. Torben Andersen, économiste du marché du travail

5.2. Acteurs privés et entreprises

M^{me} Isabelle Eynaud-Chevalier, déléguée Générale de Prism'emploi
M^{me} Mathilde Bonnichon, responsable des affaires européennes de Prism'emploi
M. Sébastien Archi, directeur des affaires économiques de Prism'emploi
M. Xavier Parthenay, directeur des ventes LIDL France
M. Bruno Bertin, DRH de Stellantis France
M^{me} Christelle Blondin, directrice recrutement et jeunes de Stellantis France
M. Max de Redelijkheid, consultant en stratégie chez Elezia Conseil
M. Jean Mariani, consultant en stratégie chez Elezia Conseil

6. Personnes rencontrées lors des déplacements de la mission à l'étranger

6.1. Déplacements de la mission en Allemagne

6.1.1. Ambassade de France

M^{me} Christine Jacob, conseillère pour les affaires sociales

6.1.2. *Bundesagentur für Arbeit*

M. Daniel Terzenbach, membre du comité exécutif, en charge du réseau

M. Steffen Sottung, directeur des affaires internationales

M^{me} Janice Schmidt-Altmayr, direction des affaires internationales

M. Michael van der Cammen, direction des relations internationales

M. Alexander Wilehlm, direction des relations internationales

M^{me} Jeannette Janschke, direction des affaires internationales

M^{me} Renata Häublein, directrice du *Jobcenter* de Nuremberg

Direction du *Jobcenter* de Nuremberg

M. Martina Hoffmann, directrice au sein de la direction des services informatiques

M. Lens Krüger, en charge du développement

M. Jürgen Sieg, directeur du portail client

Equipe dirigeante et de téléconseillers du portail client de Nuremberg

M^{me} Karin Lang, directrice de l'agence de Nuremberg

Direction et conseillers de l'agence de Nuremberg

M^{me} Nadja Sommer, directrice juridique et financière

M^{me} Ramona Schröder, directrice régionale Berlin-Brandebourg de la *Bundesagentur*

M^{me} Birgit Rogg, directrice adjointe du *Jobcenter* de Berlin-Mitte

Direction et conseillers du *Jobcenter* de Berlin-Mitte

M. Oliver Fischer, en charge de l'offre client au *Jobcenter* de Berlin-Mitte

M. Patryk Czaplewski, directeur de département à l'agence d'Eberswalde

Equipe dirigeante et conseillers de l'agence d'Eberswalde

6.1.3. Autres entités

M^{me} Elisabeth Ries, élue et référente famille, jeunesse et affaires sociales à la mairie de Nuremberg

M^{me} Eva Haas, directrice de l'organisme d'insertion municipal NOA

Équipe du magasin d'inclusion NOA

Annexe XI

Équipe des ateliers NOA

Evelyn Räder, directrice pour les politiques relatives au marché du travail (directeur pour les politiques sociales de la confédération allemande des syndicats (DGB)

Markus Hofmann, directeur pour les politiques sociales de la confédération allemande des syndicats (DGB)

M^{me} Gaby Wehrens, directrice du *Jobcenter* du *Kreis* de Barnim

Direction et conseillers du *Jobcenter* de Barnim

M. Bernd Schade, directeur du *Jobcenter* de Postdam-Mittelmarkt

Equipe du Deutscher Landkreistag

Equipe de la Confédération allemande des employeurs (BDA)

M. Stephen Schmitt, ministère fédéral du travail

6.2. Déplacement de la mission en Belgique

6.2.1. Ambassade de France

M. François Sénémaud, ambassadeur de France en Belgique

6.2.2. VDAB

M. Wim Adriaens, administrateur délégué du VDAB

M. Sven de Haeck, directeur de la stratégie du VDAB

M. Jan Dobbenie, directeur informatique du VDAB

Erick Arckens, en charge d'affaires européennes au VDAB

M^{me} Karolien Scheerlinck, chargée de la prédiction et AI du VDAB

M. Amedee Audoorn, directeur architecture et innovation du VDAB

M^{me} Joost Bollens, équipe d'évaluation du VDAB

M. Bernard Osting, directeur du *competence center* de Vilvoorde

M^{me} Eva Rydams, directrice adjointe d'un *competence center* de Vilvoorde

M^{me} Carine Daene, cheffe du cluster « intensif » du VDAB à Courtrai

M^{me} Veerle Terrier, conseillère VDAB

M. Sam Caes, conseiller VDAB

M. Jürgen Sys, direction de la stratégie d'un *competence center*

6.2.3. Autres entités

M. Gerd Vandendriessche, directeur générale, direction générale réglementations et contentieux, office national de l'emploi (ONEM)

M^{me} Muriel Lejeune, direction de l'indemnisation, ONEM

M. Ruben Bruyneels, coordinateur de projets d'insertion de la ville de Courtrai

Annexe XI

M^{me} Evelyne Duyck, conseillère du centre public d'action sociale de Courtrai

M^{me} Emma Messely, conseillère du centre public d'action sociale de Courtrai

M^{me} Lise Vanoosthuyse, conseillère W Win

M^{me} Ludwine Pauwelyn, coordonnatrice programme Groep

M. Arnout Vercruysse, coordinateur Foodact

6.3. Déplacement de la mission au Danemark

6.3.1. Ambassade de France

M. Christophe Parisot, ambassadeur de France au Danemark

M. Xavier Schmitt, conseiller régional pour les affaires sociales

M. Pierre Pérard, attaché pour les affaires sociales

6.3.2. STAR

M. Jens Erik Zebis, directeur général de l'agence STAR ;

M. Morten Fonsskov Greising, directeur Général adjoint de la STAR

M. Kristian Kranker Grosvik, chef du département statistique et évaluation de la STAR

M. Morten Malsen, chef du département de la STAR

M^{me} Rikke Mark Seerup, conseillère spéciale de la STAR en relation avec le PES Network

6.3.3. Municipalités et Jobcenters

M. Jeans Christian Sibbersen, directeur du *Job Centre* de Copenhague

M^{me} Nicoline Lovmand Leifelt, manager du service social du *Job Centre* de Copenhague

M^{me} Maria Bodker Boje, manager du service pour l'emploi du *Job Centre* de Copenhague

M. Lars Skov, chef du département emploi de Taastrup

M. Enrik Dons Christensen, chef du *Job Centre* de Taastrup

M. René Majlund Andersen, consultant au *Job Centre* de Taastrup

M^{me} Belma Ocak, conseillère accompagnement des *job ready* du *Job Centre* de Taastrup

M^{me} Salma Razaq, conseillère accompagnement des *job ready* du *Job Centre* de Taastrup

M. Jakob Heltoft, directeur de STAR Regional (AMK) East Denmark (Roskilde)

6.3.4. Autres entités

M. Magnus Paulsen Hanse, chercheur à l'université de Roskilde

M^{me} Christina May, directrice des Talents d'ISS

M. Erik Simonsen, directeur du département emploi et marché du travail de DA

M^{me} Maria Bille Hoeg, senior advisor de DA

M^{me} Lise Lotte Toft, chef de département de l'emploi de la confédération FH

M. Jeppe Sorensen, conseiller politique du marché du travail de la confédération FH

6.4. Déplacement de la mission en Espagne

6.4.1. *Servei Públic Ocupació de Catalunya (SOC)*

M. Juan José Torres, directeur du SOC

M. Josep Duran, responsable de coordination directive du SOC

Mme. Susana Díaz, sous-directrice générale de politiques actives d'emploi du SOC

M^{me} Esther Estany, cheffe du département de programmes internationaux du SOC

M^{me} Dúnia Torres, chef du Département d'actuations externes du SOC

M. Josep Márquez, chef du service d'analyse, planification et évaluation du SOC

Mme. Mercè Jou, cheffe du cabinet technique du SOC

M. Rafael Sanchez, chef du service d'information et de l'orientation professionnelle du SOC

M. Alex Llovet, chef du département de services aux entreprises du SOC

M^{me} Nuria Tuset, secrétaire du conseil de direction du SOC

M. Àlex Sobrepera, sous-directeur gestion économique et patrimoine

M. Antonio Rodrigo, chef du service de coordination territoriale

M. Miquel Carrión, sous-directeur qualifications professionnelles

M. Miquel Valado, adjoint à la sous-directrice des politiques actives du SOC

M^{me} Vanessa Chain, direction de la communication du SOC

Mme. Lucía Mayans, en charge de la concertation territoriale

M. Ramon Gutierrez, chef de service du territoire Barcelone Sud

M^{me} Isabel Zueras, directrice de l'agence de Poblenou

M. Xavier Villarejo, en charge de la concertation territoriale

M. Joan Badia Botey, directeur de l'agence de Vic

M^{me} Teresa Clotet, directrice des services territoriaux de l'agence de Vic

M^{me} Trinitat Rovira, chef du service territorial de l'agence de Vic

6.4.2. **Autres entités**

M^{me} Maria del Carmen Zapater Sampion, directrice provinciale du SEPE

M. Alex Garrido Serra, maire de Manlleu

Equipe dirigeante et conseillers de l'office de l'emploi de Manlleu

M^{me} Africa Cardona, sous-directrice exécutive en charge de la stratégie et de la promotion de *Barcelona Activa*

Responsables thématiques de Barcelona Activa

6.5. Déplacement de la mission en Suède

M. Shawn Mendes, directeur des affaires internationales de l'*Arbetsförmedlingen*

M^{me} Catrin Deden Marcellius, cadre supérieure du bureau formation et collaboration de l'*Arbetsförmedlingen*

M. Hakan Lnd, cadre supérieur du bureau formation et collaboration de l'*Arbetsförmedlingen*

M Martin Sandblom, cadre supérieur du système d'indemnisation de l'*Arbetsförmedlingen*

M^{me} Viktoria Ay, cadre supérieure du bureau de l'emploi et de l'offre d'emplois de l'*Arbetsförmedlingen*

M^{me} Jeanette Mauritzon, agent d'emploi d'EURES de l'*Arbetsförmedlingen*

M. Peter Holm, agent d'emploi d'EURES de l'*Arbetsförmedlingen*

M^{me} Sofie Carlsson, cadre supérieure du bureau de la stratégie de l'*Arbetsförmedlingen*

M. Christer Rosén, cadre supérieure du bureau de développement des services de l'*Arbetsförmedlingen*

M. Isak Ström, cadre supérieur du bureau de développement des services de l'*Arbetsförmedlingen*

M. Andrés Durante, assistant du directeur des affaires internationales de l'*Arbetsförmedlingen*

ANNEXE XII

Lettre de mission



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

BRUNO LEMAIRE

OLIVIER DUSSOPT

Les Ministres

Paris, le - 1 AOUT 2022

Réf : I-22-004050

NOTE

**à Madame la cheffe de l'Inspection générale des finances
Monsieur le chef de l'Inspection générale des affaires sociales**

Objet : lettre de mission relative à des comparaisons internationales sur l'organisation et les moyens des services publics de l'emploi

Le service public de l'emploi (SPE) en France comprend les principaux opérateurs chargés de la mise en œuvre des politiques de l'emploi : Pôle emploi, l'APEC, l'Unédic, les Missions locales et les organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap.

Il s'insère dans un environnement institutionnel comprenant, outre l'État, les collectivités territoriales, au premier rang desquelles se trouve l'échelon régional.

L'amélioration de ce système d'acteurs est l'un des enjeux du projet de création de France Travail.

Nous vous demandons de diligenter une mission ayant pour objet de dresser des comparaisons internationales portant sur :

- L'organisation et les moyens des SPE, en lien avec leur champ de compétence. En particulier, les comparaisons seront dressées du point de vue budgétaire, des moyens qualitatifs (compétences notamment) et quantitatifs mobilisés à mettre en regard des taux d'emploi et de chômage, ainsi que des publics visés. La mission cherchera à établir une corrélation entre le niveau et la typologie du chômage et la nature des moyens mobilisés.
- Le pilotage de ce service public. En particulier, les indicateurs servant à s'assurer du service rendu et, si possible, à mesurer l'impact de l'action du SPE en termes de placement, ainsi que plus généralement la performance du SPE.
- Les modalités d'implication des collectivités territoriales et des acteurs en charge des politiques de l'insertion et de la formation professionnelle.

La mission portera sur l'Allemagne et deux autres pays que la mission jugera particulièrement pertinents, en lien avec la DGEFP, la DAEI, la DG Trésor et Pôle Emploi et les éventuels contacts jugés opportuns au sein des organisations européennes ou internationales et que vous voudrez bien nous proposer.

La mission pourra s'appuyer sur les services de la DAEI, de la DGEFP, de la DG Trésor et de Pôle Emploi ou des autres acteurs du SPE. Ses travaux sont attendus pour fin décembre.

Une note d'étape sera remise avant fin septembre sur les éléments recueillis par la mission sur l'organisation et les moyens et susceptibles d'alimenter la réflexion sur la convention tripartite de Pôle emploi, et partagés avec la mission IGAS-IGF en charge de l'évaluation de la convention tripartite 2019-2022.

Le ministre de l'Économie, des Finances
et de la Souveraineté industrielle et numérique



Bruno LE MAIRE

Le ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion



Olivier DUSSOPT