

# IRES

**DOCUMENT DE TRAVAIL N° 02.02**

**Réforme de l'assurance chômage  
Du PAP au PAP/ND**

**Le Programme d'Action Personnalisée pour un Nouveau Départ**

**Carole Tuchsirer**

**Février 2002**

**INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES  
« au service des organisations syndicales représentatives des travailleurs »  
16, Boulevard du Mont d'Est 93192 Noisy-le-Grand Cedex  
Tel (33) 01 48 15 18 90 Fax (33) 01 48 15 19 18  
[www.ires-fr.org](http://www.ires-fr.org)**

## INTRODUCTION

L'instauration du PARE a largement dominé les négociations sur la réforme de l'assurance-chômage. Pour le MEDEF, dont nul ne peut contester l'influence qui a été la sienne dans la détermination des thèmes à négocier, cette réforme doit être l'occasion d'introduire une véritable politique d'activation étendue à l'ensemble des demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance-chômage. Ainsi, l'allocation d'aide au retour à l'emploi, qui est venue remplacer l'allocation unique dégressive, s'est accompagnée de la mise en place d'une nouvelle ingénierie en matière de reclassement professionnel. Car il est vrai que, jusqu'à l'arrivée du Projet d'action personnalisée (PAP), outil dont s'est dotée la nouvelle convention d'assurance-chômage pour assurer l'opérationnalité du PARE, les mesures pour l'emploi financées par l'UNEDIC ne couvraient qu'une petite partie des chômeurs indemnisés. Si cette institution va assurer, pour ses allocataires, le financement de ce PAP, c'est à l'ANPE qu'il revient de le mettre en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001.

Dans ce contexte-là, qui a donc fait du PARE et du PAP l'enjeu central des négociations, il apparaît pour le moins évident que l'appréciation portée sur la réforme de l'assurance-chômage se jouera en grande partie sur la capacité du PAP à tenir ses engagements : offrir aux demandeurs d'emploi indemnisés un reclassement rapide grâce à la mobilisation de toute une panoplie d'aides à l'emploi. Mais l'évaluation du PAP n'aura pas pour seul et unique objet la question de la réinsertion des chômeurs indemnisés. Conformément à la volonté exprimée à maintes reprises par le gouvernement, le PAP s'est ouvert à l'ensemble des demandeurs d'emploi, qu'ils relèvent ou non de l'UNEDIC. C'est pourquoi, la pertinence de la réforme de l'assurance-chômage se mesurera à la possibilité qu'offre le PAP de reclasser le plus grand nombre de demandeurs d'emploi, qu'ils soient ou non indemnisés.

L'essentiel de ce document de travail sera consacré à apporter des éclaircissements sur la façon dont le PAP a fait son entrée dans l'offre de services de l'ANPE et de l'UNEDIC depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001.

Pour ce faire, la méthode utilisée a consisté à exploiter l'ensemble des publications officielles de l'ANPE et de l'UNEDIC. Nous avons également pu analyser le contenu d'un certain nombre de circulaires internes à l'ANPE destinées à informer le réseau des agences locales sur les modalités concrètes de mise en œuvre du PAP. Ces informations sont précieuses, car elles permettent de mieux appréhender la nature des questions soulevées par l'introduction de ce nouvel outil d'insertion. Enfin, ces sources ont été complétées par quelques entretiens effectués :

- au siège de l'ANPE, avec la directrice du développement des services.
- à des niveaux plus déconcentrés, avec un directeur régional et une directrice déléguée départementale de l'ANPE ainsi qu'avec un directeur régional de l'Assédic.

Pour analyser le processus de mise en place du PAP au sein de l'ANPE, il apparaît nécessaire d'examiner les changements que le PAP a introduits dans l'offre de services de l'UNEDIC et de l'ANPE. Car revenir sur ces changements, c'est aussi s'interroger sur les enjeux de politique publique qui entourent la mise en place du PAP. De ce point de vue, un premier constat s'impose : si l'introduction du PAP a modifié en profondeur la gamme des outils dont disposait l'UNEDIC, il n'en va pas de même pour l'ANPE où l'on observe qu'en définitive le PAP s'inscrit dans le prolongement d'une politique déjà ancienne, marquée par l'instauration d'outils, de dispositifs qui, d'une certaine façon, s'inspiraient déjà des principes sous-tendus par le PAP. Toutefois, les diverses mesures d'aides à l'emploi introduites par l'UNEDIC pourraient bien contribuer à modifier le contenu des mesures d'insertion gérées par l'ANPE pour le compte de l'Etat. En ce sens, l'arrivée du PAP ne sera pas sans conséquence sur la physionomie des politiques d'emploi. Des ajustements sont déjà à l'œuvre et certaines mesures d'aides à l'emploi pourraient bien, prochainement, être modifiées en vue de modifier le champ des publics bénéficiaires (*Contrat Initiative Emploi* et *stage d'accès à l'emploi*).

Ce document de travail, réalisé à seulement quelques mois du lancement du PAP, ne prétend pas, pour cette raison-là, fournir une quelconque évaluation de ce dispositif. Les premiers éléments statistiques dont nous disposons seront néanmoins portés à la connaissance du lecteur pour fixer quelques ordres de grandeur. Mais ils ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'interprétations de

nature prédictive. Au mieux, ils permettront, d'une part, d'apprécier la montée en régime du programme et, d'autre part, de porter un autre regard sur l'activité déployée par l'ANPE autour de ce dispositif, rebaptisé par l'ANPE et le gouvernement PAP/ND ( Programme d'Action Personnalisée pour un Nouveau départ). Nous reviendrons longuement sur les enjeux de cette requalification.

### **I – Le PAP dans l'offre de services de l'UNEDIC : une généralisation de la logique d'activation à l'ensemble des allocataires**

Pour l'UNEDIC, l'arrivée du PAP a donné lieu à une remise à plat de l'ensemble des mesures d'activation dont elle disposait jusque-là. Cette politique, loin d'être généralisée à l'ensemble des chômeurs indemnisés, n'était en fait réservée qu'à une fraction du public relevant de cette institution. D'où une certaine forme de segmentation dans le traitement des chômeurs indemnisés. Ainsi, les conventions de conversion, l'allocation de formation de reclassement, les conventions de coopération, l'ARPE sont autant de mesures qui imposaient des conditions particulières pour y accéder. Le PAP entend rompre avec cette logique et offrir à la totalité du public relevant de l'UNEDIC une offre de services plus unifiée.

#### 1-1 L'extinction des traditionnelles mesures pour l'emploi financées par l'UNEDIC

Cette nouvelle offre de services que l'UNEDIC ambitionne de mettre en œuvre innove radicalement puisqu'elle prévoit de supprimer la plupart des mesures d'activation instaurées par l'UNEDIC depuis la seconde moitié des années 1980 et d'étendre le bénéfice du PAP à l'ensemble des chômeurs indemnisés. Depuis le 1er juillet, le PAP s'est donc substitué aux quatre mesures citées plus haut. Bien que l'on ne puisse préjuger de l'avenir du PAP, la suppression de ces mesures pour l'emploi conçues dès le milieu des années quatre-vingt ouvre la perspective, « toutes choses égales par ailleurs », d'un traitement plus égalitaire des chômeurs indemnisés. Car le bilan tant quantitatif que qualitatif de cette politique est resté maigre. En 1999, seuls 345 000 chômeurs relevant de l'assurance-chômage ont pu accéder à l'une des quatre mesures précitées. Si l'on rapporte ce chiffre à l'ensemble des allocataires du régime d'assurance-chômage (1,7 million en 1999), on constate que seuls 20 % des chômeurs indemnisés ont bénéficié d'une aide à l'emploi. On comprend, à

l'appui de ce diagnostic, la préoccupation qui a été celle du MEDEF de mettre en œuvre, côté UNEDIC, une politique d'activation plus ambitieuse. Avant l'instauration du PAP, le champ d'action de l'UNEDIC se bornait à inscrire les demandeurs d'emploi et à leur délivrer un revenu de remplacement, sans que celui-ci soit assorti automatiquement d'une offre de mesures d'insertion. Les évaluations de ces mesures ont débouché sur des résultats décevants. Le public indemnisé qui en a été bénéficiaire était en général composé de chômeurs relativement mieux placés que d'autres dans la file d'attente. La visée contracyclique de ces mesures consistant à réinsérer prioritairement les publics les plus en difficulté n'a jamais été effective. A cette première inégalité de traitement s'en ajoute une seconde. Les chômeurs présents dans ces dispositifs d'activation avaient également des conditions indemnitaires plus favorables que celles réservées aux autres chômeurs indemnisés par l'UNEDIC.

#### *Les conventions de conversion*

Instauré en 1987, ce dispositif d'aide au reclassement professionnel visait à offrir aux seuls salariés licenciés pour motif économique une aide au reclassement. Il a donné lieu à la mise en place d'unités spécifiques au sein de l'ANPE. Des équipes techniques de reclassement, dédiées uniquement au traitement de ce public, ont ainsi été chargées de l'accompagnement individualisé de ces chômeurs qu'ils suivaient durant une période six mois. Les bénéficiaires de ce dispositif n'avaient donc qu'une courte expérience du chômage puisqu'ils étaient pris en charge par l'ANPE dès la rupture de leur contrat de travail. Depuis sa création, ce dispositif a fait l'objet de nombreux commentaires. Qualifié de luxueux, ce programme qui ne s'attaquait pas au noyau dur du chômage a été critiqué pour avoir instauré un traitement des chômeurs indemnisés à plusieurs vitesses. L'autre facteur d'inégalité renvoyait aux conditions d'indemnisation. Les chômeurs en convention de conversion percevaient une allocation de chômage supérieure à 70 % du salaire de référence. En 1999, ce dispositif a accueilli 100 000 chômeurs.

### L'allocation de formation-reclassement (AFR)

Ce dispositif de formation a été conçu en 1988 pour favoriser la reconversion professionnelle des chômeurs indemnisés par l'UNEDIC. Durant cette formation, l'allocation de formation perçue correspondait au montant de l'allocation de chômage, sans application du mécanisme de la dégressivité<sup>1</sup>. La durée des stages n'excédait pas en principe 365 jours. Il s'agissait donc là d'un véritable investissement en formation dont le coût financier restait important. Comme dans le cas des conventions de conversion, ce dispositif n'était pas ouvert à tous. Les chômeurs relevant de la première filière d'indemnisation, ceux qui n'avaient cotisé que quatre mois au cours des huit derniers mois, n'y avaient pas accès. Cette filière était exclue du bénéfice de l'allocation de formation parce qu'elle regroupait essentiellement des jeunes ayant travaillé sur des contrats temporaires et qui, de ce fait, avaient faiblement cotisé au régime UNEDIC. En 1999, 180 000 chômeurs ont bénéficié de cette allocation.

### Les conventions de coopération

Cette mesure a vu le jour en 1995. L'objectif des conventions de coopération était de faciliter le reclassement des demandeurs d'emploi en chômage depuis plus de huit mois, grâce au versement par le régime d'assurance-chômage d'une aide aux employeurs. Les arguments mis en avant pour contester la légitimité de cette mesure sont d'une autre nature que ceux émis à l'encontre des deux précédents dispositifs. Ici, ce n'est pas le ciblage *ex ante* qui était en cause, mais la façon dont les entreprises avaient, *ex post*, mobilisé cette mesure. L'avantage financier consenti aux employeurs leur a en effet permis de recruter massivement et à moindre coût des chômeurs parmi les plus qualifiés. Ceci s'explique par le fait que le montant de l'aide consentie à l'employeur dépendait du niveau des prestations de chômage encore dues aux demandeurs d'emploi. La montée en charge de ce dispositif est restée faible, et cela depuis sa création. En 1999, seuls 20 000 chômeurs ont été recrutés à l'aide de cette mesure.

---

<sup>1</sup> Avant 1992, l'AFR permettait de maintenir une indemnisation en allocation de base, sans passage à l'allocation de fin de droits. Depuis 1992, l'avantage indemnitaire s'est traduit par le gel de la dégressivité.

### L'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)

Instaurée en 1995, l'ARPE jouait sur deux registres : inciter les chômeurs « âgés » à se retirer prématurément du marché du travail, favoriser en contrepartie un nombre d'embauches équivalentes réalisées par l'entreprise. Les salariés totalisant quarante années d'activité pouvaient donc mettre un terme à leur activité professionnelle et cela dès 57 ans et 6 mois. L'avantage indemnitaire consenti n'était pas négligeable puisque les allocataires percevaient alors jusqu'à l'âge de la retraite un revenu de remplacement versé par l'UNEDIC égal à 65 % du salaire brut. Ce dispositif a mis en évidence les paradoxes de la stratégie d'activation poursuivie par l'UNEDIC. La volonté d'inciter au retour à l'emploi des chômeurs, en tout cas de ceux de moins de 55 ans, s'est traduite par une réduction graduelle de leurs droits indemnitaires. A l'inverse, pour réduire l'offre de travail disponible, les chômeurs âgés de plus de 55 ans ont été incités à se retirer au moyen d'une amélioration substantielle de leurs droits à indemnisation. En 1999, 45 000 salariés ont quitté leur entreprise pour accéder à ce dispositif.

Le bilan de la politique d'activation menée par l'UNEDIC avant l'introduction du PAP souligne bien les limites d'une telle politique, peu développée quantitativement et concentrée sur les catégories de chômeurs les moins en difficulté. Pouvait-on parler dans de telles conditions de politiques actives? Et pour quelle légitimité ? Cette activation peu redistributive et sélective des chômeurs indemnisés a été très largement remise en cause avec le PAP. Désormais, tous les chômeurs indemnisés par l'UNEDIC se verront appliquer le principe de l'activation à travers le PAP.

#### 1-2 L'émergence du projet d'action personnalisée issu de la réforme de l'assurance-chômage.

La mise en place d'un Projet d'Action Personnalisé (PAP) a constitué l'événement le plus marquant de la réforme de l'assurance-chômage voulue par les signataires de la nouvelle convention UNEDIC. Dans le mois suivant la signature du PARE, le demandeur d'emploi doit désormais entrer en contact avec l'ANPE pour un premier entretien qui sert à définir le contenu du Projet d'Action Personnalisé. Le PAP, qui tient compte du degré d'autonomie du demandeur

d'emploi, détermine :

- les types d'emplois qui correspondent à la qualification et aux capacités professionnelles du demandeur d'emploi. Ces emplois doivent être rétribués au taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région ;
- les types d'emploi vers lesquels le demandeur d'emploi souhaiterait éventuellement se reconvertir ;
- les prestations ou formations qualifiantes nécessaires pour accéder à un emploi conforme au projet, priorité devant être donnée aux formations réalisées en entreprise dans le cadre d'un contrat de travail (article 14 et 15 du règlement annexé à la convention).

Si au terme des six premiers mois de chômage aucun reclassement n'a pu s'opérer, le PAP est alors réactualisé et le demandeur d'emploi peut se voir proposer un bilan de compétences approfondi (article 17). Si au terme des douze premiers mois il n'a pas été possible de réinsérer le chômeur sur le marché du travail, celui-ci peut alors voir son embauche encouragée par le biais d'une subvention à l'emploi versée à l'employeur. La nouvelle convention d'assurance-chômage porte ainsi création d'une aide dégressive, financièrement intéressante pour l'employeur, et versée pendant une période de un à trois ans. Nous reviendrons plus en détail sur la présentation de ce dispositif dans la seconde partie de ce document de travail.

Cette démarche d'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi s'est traduite par l'introduction de nouveaux dispositifs, dont le bénéfice est exclusivement réservé aux chômeurs percevant l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) versée par les Assedics.

### 1-3 Les nouvelles aides à l'emploi et à la formation introduites par l'UNEDIC dans le cadre de la réforme.

Globalement, deux changements sont à noter par rapport aux dispositifs d'activation antérieurement mis en place.

- Une extension plus large des mesures pour l'emploi aux chômeurs indemnisés par l'UNEDIC. Le fait de percevoir l'ARE suffit le plus souvent à justifier l'accès à ces mesures. Seule une mesure échappe à cette règle : l'aide dégressive aux employeurs réservées aux chômeurs de longue durée.
- Un nouveau positionnement de l'UNEDIC sur le champ de la

formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Alors qu'auparavant le rôle de l'UNEDIC se bornait principalement à assurer la rémunération des stagiaires, aujourd'hui cette institution intervient bien plus activement en participant directement au choix et au financement de sa propre offre de formation.

### 1-3-1 Les mesures d'aides à l'emploi.

La plupart d'entre elles sont issues de la dernière réforme de l'indemnisation du chômage. Toutes doivent désormais être prescrites dans le cadre du PAP.

- *L'aide dégressive aux employeurs.* Cette aide peut être versée à l'employeur pendant une période de trois ans dans la limite de la durée des droits de l'allocataire. Seules les embauches visant des demandeurs d'emploi ayant au moins douze mois de chômage font l'objet de l'aide financière. Les employeurs concernés sont ceux du secteur privé ou public ; le contrat peut-être en CDD ou en CDI. L'aide dégressive est fixée à :

- 40 % du montant du salaire d'embauche durant le 1<sup>er</sup> tiers de la période du contrat de travail.
- 30 % durant le deuxième tiers.
- 20 % au cours du dernier tiers de la période.

Contrairement aux conventions de coopération, l'aide dégressive vise un public de chômeurs de longue durée et s'inscrit davantage dans une logique curative de lutte contre une exclusion durable du marché du travail. Elle se rapproche ainsi du Contrat Initiative Emploi (CIE) géré par l'ANPE et ouvert à l'ensemble des chômeurs de longue durée, sans distinction du statut indemnitaire du chômeur.

- *Les aides à la mobilité géographique.* Elles sont destinées à favoriser l'acceptation d'un emploi situé dans une zone géographique éloignée de la résidence principale du demandeur d'emploi. L'aide versée par les Assedics couvre une partie des frais de transport, de déménagement et autres frais liés au changement de résidence. Les conditions d'attribution et le montant de l'aide sont fixées localement par les Assedics. Ce sont elles qui déterminent les seuils

d'éloignement en respectant néanmoins certaines limites<sup>2</sup>. L'aide attribuée ne peut dépasser un plafond de 1 829,38 euros (12 000 francs).

- *Les contrats de qualification adulte (CQA)*. Il ne s'agit pas là d'une mesure issue de la dernière convention d'assurance-chômage. Elle a été introduite à titre expérimental en 1998 dans le cadre de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Son objectif vise à permettre à toute personne rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi d'acquérir une qualification. Cette mesure a été pérennisée par la loi de finances de 2002, laquelle prend en compte également la convention UNEDIC du 1<sup>ER</sup> janvier 2001. Celle-ci prévoit en effet d'ouvrir l'accès au contrat de qualification adulte pour les demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance-chômage, dans le cadre de la mise en œuvre du PAP. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le régime d'assurance-chômage va donc participer au financement du CQA. Par rapport à la période expérimentale, les aides à l'embauche ont été maintenues et revalorisées en fonction de la durée du contrat conclu et de la situation des personnes recrutées (chômeurs de longue durée, allocataires du RMI...). Mais le principal changement a trait à la disparition du critère d'ancienneté jusque-là requis. Réservé initialement aux chômeurs inscrits à l'ANPE depuis au moins douze mois, le CQA est désormais étendu à l'ensemble des chômeurs, quelle que soit leur ancienneté de chômage.

#### - 1-3-2 Les nouvelles mesures d'aides à la formation

La dernière convention d'assurance-chômage est restée, en réalité, relativement silencieuse sur ce point. Certes, il était mentionné dans l'article 45 du règlement annexé à la convention la possibilité, pour le demandeur d'emploi indemnisé, de bénéficier d'une aide à la formation si une telle action était prévue dans le cadre du PAP. Mais rien ne laissait indiquer ni l'ampleur ni la nature de cette aide à la formation, et l'article évoquant cette possibilité ne consacrait pas plus de cinq lignes au traitement de cette question. Ces dispositions n'ont été précisées que plus tard, lorsque furent négociées les conventions d'application du PAP entre l'ANPE, l'UNEDIC et l'Etat. Ces conventions introduisent un nouvel

---

<sup>2</sup> - La résidence habituelle et le lieu d'exercice de l'emploi doivent nécessiter au minimum un trajet aller et retour égal à deux heures, ou

- le lieu de travail doit être distant d'au moins 100 km aller et retour de la résidence habituelle

acteur, l'UNEDIC, qui désormais participera au financement des actions de formation des demandeurs d'emploi. Avec un budget de trois milliards de francs (hors rémunération des stagiaires, soit 457,3 millions d'euros), « l'Unedic devient donc un financeur de formations, aux côtés de l'Etat et des collectivités locales »<sup>3</sup>. L'objectif affiché par l'Unedic est d'une part de prendre en charge une fraction supplémentaire des frais de formation que les deux autres acteurs n'assument pas et, d'autre part, de construire sa propre offre de formation en finançant directement certains organismes. La formation dispensée dans ce cadre sera étroitement articulée à une logique de réinsertion professionnelle, c'est pourquoi il s'agira de financer « des formations répondant à des besoins particuliers non pourvus sur le marché du travail ou de co-financer des actions permettant un accès plus rapide à l'emploi ».

Les aides à la formation, réservées aux demandeurs d'emploi bénéficiant de l'ARE pouvant être prises en charge par l'UNEDIC couvrent les frais de formation, d'inscription et de transport.

Trois dispositifs de formation ont été mis sur pied par l'UNEDIC dans le cadre du PAP.

- Les stages sélectionnés par homologation

Il appartient désormais aux Assedics d'homologuer, pour les stages de formation qu'elle entendent développer dans le cadre du PARE, la liste des actions de formation dont le fonctionnement est financé tout ou partie par l'Etat, les régions ou toute autre collectivité publique. L'aide versée par l'UNEDIC couvre une fraction des frais de formation restant à la charge des allocataires du RAC (régime d'assurance-chômage). Ce travail d'homologation est en cours de réalisation. Dans l'attente de la constitution de cette liste par le bureau de l'Assedic, la liste des actions homologuées est constituée par défaut. Durant cette phase transitoire, les types d'actions prescrites par l'ANPE sont présumées homologuées, dès lors qu'elles ne sont pas écartées.

- Les stages sélectionnés par concours financier

Comme pour les précédents stages, « l'identification des besoins en formation repose sur les données émanant des instances paritaires ad hoc constituées au sein de chaque Assedic et placées sous la responsabilité du

---

<sup>3</sup> En 1999, 144,7 milliards de francs (22 milliards d'euros) ont été consacrés à la formation professionnelle et à l'apprentissage. L'Etat a contribué à cet effort à hauteur de 57,5 milliards (8,7 milliards) et les régions ont versé de leur côté 14 milliards de francs (2,13 milliards d'euros).

bureau »<sup>4</sup>. Quant à ce dernier, il se détermine sur la base des travaux de ces instances, de ceux de la COPIRE et des informations résultant des échanges entre les services des régions, de l'Etat et de l'ANPE.

L'objectif de ce concours financier, directement apporté aux organismes de formation sélectionnés, est de promouvoir des actions de formation jugées nécessaires pour répondre, localement, aux besoins de qualification identifiés dans des secteurs reconnus porteurs. Prochainement, ces formations feront l'objet, après publication d'un appel d'offres, d'une convention conclue entre l'Assedic et l'organisme de formation. C'est ensuite à l'ANPE qu'il reviendra de sélectionner les publics pouvant intégrer ces formations, après communication par les Assedics des organismes de formation finalement retenus et des enveloppes financières correspondantes.

- Les actions de formation préalables à l'embauche (AFPE)

L'aide à la formation est, dans ce dernier cas de figure, directement versée à l'entreprise. Elle est attribuée « lorsqu'une offre d'emploi ne peut être satisfaite par un demandeur d'emploi qu'après accomplissement d'une action de formation procurant la qualification ou la compétence requise (...) L'ANPE procède directement à la sélection des allocataires du RAC pouvant être recrutés au terme de leur formation »<sup>5</sup>. En ce qui concerne le montant de la prise en charge des frais de fonctionnement de l'action de formation organisée par l'entreprise, le coût moyen horaire, fixé par chaque bureau de l'Assedic, ne peut excéder 7,62 euros (50 F). Quant à la durée de l'action de formation, elle ne peut excéder 750 heures (soit environ six mois). Ce nouveau dispositif de formation se rapproche fortement, dans ses principes, du Stage d'Accès à l'Emploi (SAE), une mesure qui jusqu'à l'arrivée de l'AFPE était ouverte à tous les demandeurs d'emploi, quel que soit leur statut indemnitaire. Pour éviter des éventuels effets de concurrence entre ces deux mesures, il est prévu qu'à terme le SAE soit réservé prioritairement aux demandeurs d'emploi ne relevant pas de l'UNEDIC<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Art 10 §2 de la convention ANPE/UNEDIC

<sup>5</sup> Art 10 §1 de la convention ANPE/UNEDIC

<sup>6</sup> Cette orientation semble être confirmée par les réponses que le siège de l'ANPE fournit aux questions posées par le réseau des agences locales. S'il est ainsi rappelé que les mesures de l'Etat sont destinées à tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, il est également précisé qu'il deviendrait logique, compte tenu de l'introduction de l'AFPE, de mobiliser le SAE en priorité pour les demandeurs d'emploi non indemnisés.

Ces nouveaux dispositifs de formation ont vu le jour dans un contexte indemnitaire qui lui aussi a été modifié par la réforme. Contrairement à l'AFR dont étaient exclus les allocataires du RAC appartenant à la première filière d'indemnisation (ceux n'ayant cotisé que quatre mois au RAC), ces nouvelles aides à l'emploi sont ouvertes à tous pour une durée qui correspond à celle de la période d'indemnisation. Il s'agit donc là d'une modification importante qui élargit l'accès à la formation aux publics en situation de précarité, n'ayant pas eu de longs antécédents professionnels. En outre, la publication du décret le 6 décembre 2001 relatif au régime de l'allocation de fin de formation (AFF) versée par l'Etat améliore sensiblement l'effort de formation consenti en direction des courtes filières d'indemnisation. Ainsi, pour les demandeurs d'emploi indemnisés durant quatre ou sept mois (soit les deux premières filières d'indemnisation), le décret prévoit la possibilité de verser l'AFF pour une période de quatre mois supplémentaires, ce qui donne la possibilité aux demandeurs d'emploi de bénéficier d'une formation de huit mois pour une cotisation préalable de quatre mois et de onze mois pour ceux qui n'ont cotisé que six mois avant leur inscription à l'UNEDIC.

Le décret ne prévoit en revanche pas la possibilité d'étendre systématiquement le bénéfice de l'AFF aux autres filières d'indemnisation. Plus concrètement, il est prévu d'accorder à titre dérogatoire l'AFF lorsque les actions de formation peuvent conduire à une qualification reconnue par les diplômes et titres à finalité professionnelle « enregistrés au répertoire national de certification professionnelle »<sup>7</sup>. Par rapport au régime antérieur de l'AFR, il est difficile pour l'heure de savoir si le financement des formations longues sera assuré dans les mêmes conditions qu'auparavant. Il semble toutefois que la durée des formations dépendra, plus qu'auparavant, des durées d'indemnisation dont bénéficient les différentes catégories de demandeurs d'emploi. Ce recentrage serait en outre conforme à la volonté de l'UNEDIC d'articuler plus étroitement la formation professionnelle aux besoins du marché du travail. Pour illustrer cette inflexion, on dispose déjà de quelques relevés de décisions émanant des ASSEDICS. Ainsi dans l'une d'entre elles, située dans la région francilienne, les décisions prises par le Bureau et transmises à la délégation départementale de l'ANPE prévoient de ne pas intervenir dans le financement des actions :

---

<sup>7</sup> Voir sur ce point la circulaire DGEFP n°2002-02 du 22 janvier 2002.

- d'une durée supérieure à un an, sauf accord préalable de l'Assédic,
- relevant du domaine universitaire et conduisant à un diplôme généraliste (DEUG, licence, maîtrise, DEA, DESS ),
- artistiques ou du spectacle,
- pour l'obtention d'un permis de conduire non assorti d'une promesse d'embauche,
- associées au domaine d'intervention de l'Etat, notamment dans les secteurs d'activités de la santé, de l'action sociale, de l'administration publique, de l'éducation et de la Poste.

Plus généralement, les membres du Bureau ont demandé à cette Assédic que le financement d'actions dont la durée est supérieure à la durée d'indemnisation soit exceptionnel.

Cette tendance, si elle se confirmait à l'échelle nationale, ce qui semble être actuellement le cas, modifie radicalement le rôle dévolu aux Assédics dans l'orientation des actions de formation. Elle correspond en fait à l'affirmation d'une volonté nouvelle de la part de l'UNEDIC, celle de jouer une fonction d'intermédiation sur le marché de la formation professionnelle.

Pour l'UNEDIC, le PARE doit être l'occasion de faire évoluer ses « pratiques managériales vers une plus grande implication des directions des Assédics », en axant l'effort sur « le marché du travail et la politique de la formation avec une mission collective d'adéquation offre et demande d'emploi »<sup>8</sup>.

Des expérimentations sont actuellement en cours dans certaines régions pour mettre au point cette nouvelle ingénierie dans le champ emploi/formation. Un des volets de cette approche expérimentale concerne l'introduction d'une dimension recherche/développement visant à développer une expertise du marché du travail local. Trois Assédics pilotes se sont vues confier cette fonction<sup>9</sup>. Elles ont pour mission de mener des expérimentations locales permettant de :

- connaître les besoins en main-d'œuvre des entreprises (étude prospective des tendances et identification des besoins en main-d'œuvre à court terme), les profils des allocataires (exploitation des fichiers de l'UNEDIC et de l'ANPE), l'état de l'offre de la formation professionnelle (organismes, offres, circuits de financement) ;

<sup>8</sup> Unedic : document de travail « le PARE », réunion des directeurs le 26 avril 2001.

<sup>9</sup> Unedic : séminaire PARE, jeudi 4 octobre.

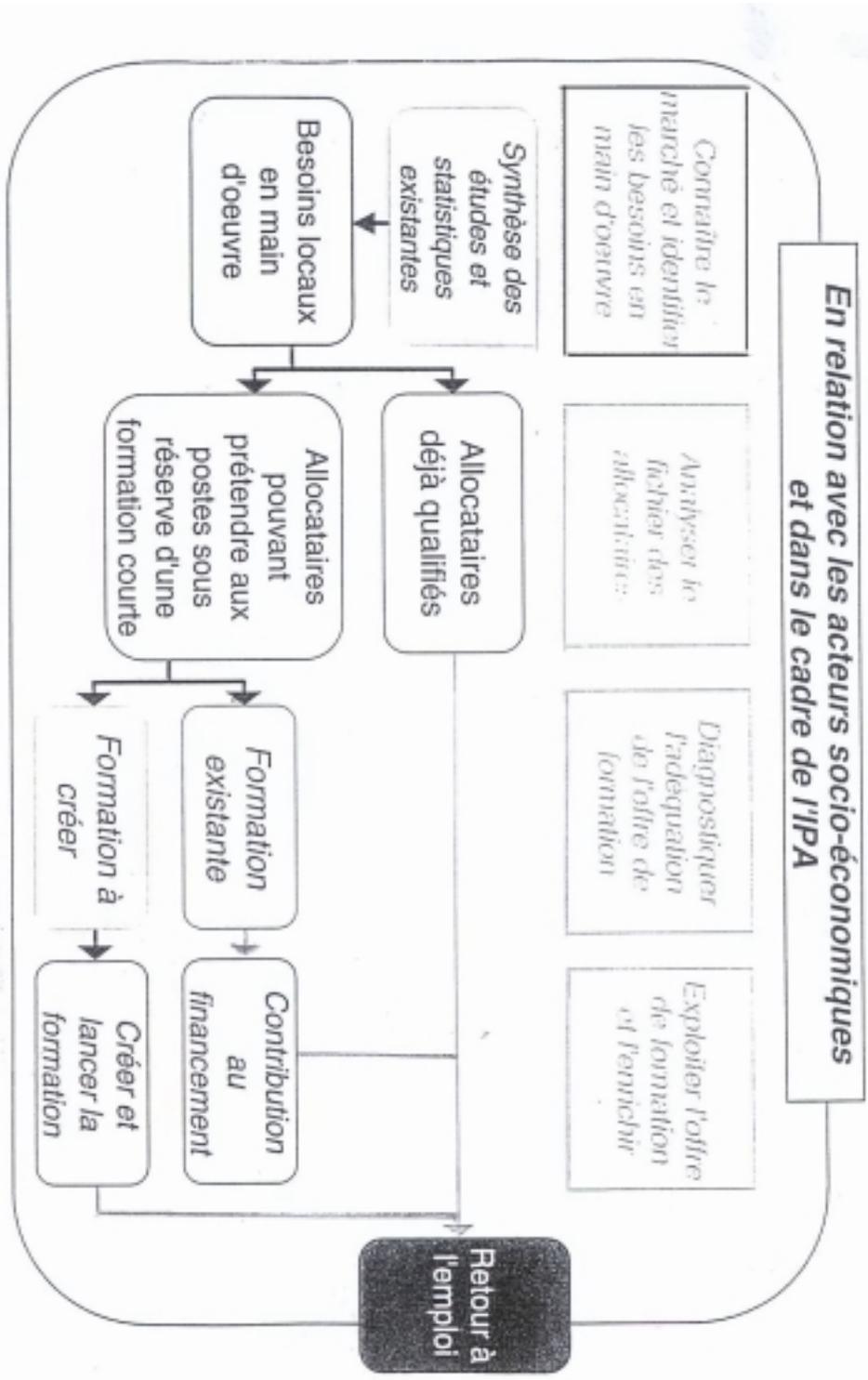
- définir et mettre en œuvre les actions nécessaires pour optimiser les reclassements ;
- suivre les résultats des actions et les faire remonter auprès du niveau national et du réseau en vue d'une prochaine extension.

Le schéma ci-après, produit par l'UNEDIC, permet d'offrir une vision d'ensemble de la nouvelle logique à l'œuvre. Elle illustre bien la volonté d'ancrer la formation dans une démarche adéquationniste visant à répondre aux besoins en main-d'œuvre des entreprises. On y constate, en outre, que pour les salariés disposant d'une qualification, il n'est pas envisagé de recours possible à la formation. La question posée est donc de savoir dans quelle mesure un demandeur d'emploi disposant d'une qualification et d'un profil professionnel en adéquation avec le marché du travail aura ou non la possibilité de suivre une formation s'il souhaite se reconvertir dans une autre profession.

Le moins que l'on puisse dire est que la mise en place du PARE ne s'est pas réalisée côté UNEDIC, « toutes choses égales par ailleurs ». Ce dispositif a donné lieu à une refonte des aides à l'emploi gérées par cette institution, ainsi qu'à la mise sur pied d'une nouvelle offre de services qui vise à élargir les missions de l'UNEDIC. D'une structure traditionnellement chargée d'assurer la seule indemnisation des chômeurs, l'UNEDIC souhaite aujourd'hui devenir, avec l'ANPE, un maillon clef de la politique active de l'emploi. Les prérogatives qui sont désormais les siennes dans le champ de la formation, ainsi que la réflexion actuellement en cours sur les outils à promouvoir pour mieux analyser le fonctionnement du marché, attestent de ce changement de perspectives.

Du côté de l'ANPE, les changements sont, en apparence, moins considérables, car cet établissement avait déjà entériné la logique du PAP dans le cadre des dispositifs qu'il gère pour le compte de l'Etat. En apparence seulement, car il apparaît pour le moins évident que les nouvelles mesures UNEDIC vont venir bousculer la nature des mesures pour l'emploi gérées par l'Etat.

## Une approche du reclassement rapide avec les partenaires du niveau local



## **II - Une intégration progressive du PAP dans l'offre de services de l'ANPE**

En définitive le PAP introduit peu de bouleversements dans la nature des services rendus par l'ANPE. Le principal changement renvoie à l'importance numérique des services offerts puisque le PAP correspond en fait à une extension du programme Nouveau Départ à l'ensemble des demandeurs d'emploi, quels que soient leur statut indemnitaire et leur ancienneté de chômage. Nous ne reviendrons pas sur la dimension politique qui a entouré l'instauration du PARE et du PAP. Toutefois le passage du PAP au PAPND – Programme d'Action Personnalisée pour un Nouveau Départ - traduit bien la stratégie qui a été celle du gouvernement depuis ces négociations : présenter le PAP comme un prolongement naturel de la politique d'intervention de l'ANPE, de façon à écarter le risque d'un traitement à deux vitesses des demandeurs d'emploi.

### 2-1 Du PAP au PAPND : d'un programme conventionnel à un programme gouvernemental.

Cette requalification a été voulue par le gouvernement et l'ANPE pour souligner la volonté commune d'uniformiser les modes d'accueil et de traitement des chômeurs. Comme on le trouve écrit dans une des publications internes à l'ANPE, le PAP/ND vise à « assurer une égalité de traitement à tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, ne pas créer un système à double vitesse. Cette préoccupation forte du gouvernement a trouvé sa traduction à travers le PAP/ND. C'est un programme global d'action qui intègre l'application de la nouvelle convention d'assurance-chômage et le service personnalisé pour un nouveau départ mis en place par les pouvoirs publics en 1998. Le rôle pivot de l'Agence est réaffirmé, garante de l'impartialité et de la non-discrimination des services offerts à l'ensemble des demandeurs d'emploi ». La mise en œuvre du PAP/ND repose en fait sur l'utilisation d'une ingénierie d'intervention que l'ANPE a introduite depuis plusieurs années dans le cadre d'une refonte de ses prestations de services. Ainsi l'introduction en 1996 d'une nouvelle offre de services, ainsi que l'instauration, deux ans plus tard, du programme « nouveau départ » témoignent de la priorité accordée au suivi individualisé des demandeurs d'emploi. Ces nouveaux dispositifs majoritairement réservés aux personnes en situation d'exclusion vont pouvoir, avec l'arrivée du PAP, s'étendre à l'ensemble

des chômeurs dès leur inscription à l'ANPE. Le PAP permet en fait d'ajouter une dimension préventive au programme Nouveau Départ, grâce à l'outillage mis en place dans le cadre de la nouvelle offre de services.

#### 2-1-1 la nouvelle offre de service de l'ANPE

Cette nouvelle offre de service (NOS) a vu le jour en 1996. Elle a été la conséquence des enseignements tirés des enquêtes de satisfaction réalisées par l'ANPE auprès de ses usagers (demandeurs d'emploi et entreprises). Pour la plupart d'entre eux, les chômeurs étaient déçus des services rendus par l'ANPE et souhaitaient que celle-ci soit en mesure de leur apporter un service plus adapté à leurs besoins en termes de suivi et d'offre de prestations. C'est dans le cadre du deuxième contrat de progrès conclu entre l'ANPE et le gouvernement que la NOS a été instaurée. Elle vise à améliorer la qualité des services rendus aux usagers. Côté demandeurs d'emploi, la NOS se décline en plusieurs niveaux de services, dont le recours dépend du degré de proximité du chômeur au marché du travail. La nature de l'accompagnement proposé au chômeur dépend également de la capacité du demandeur d'emploi à organiser sa recherche d'emploi. L'offre de service s'articule autour de quatre catégories de propositions d'actions

- Les services en libre accès ou « libre-service » : les offres d'emploi, de formation, la presse professionnelle, l'accès à Internet, les outils (photocopieurs, téléphone, ordinateur), sont à la libre disposition des demandeurs d'emploi et ne nécessitent pas l'intervention d'un conseiller. Les chômeurs sont, dans ce cas de figure, supposés être autonomes dans leur recherche d'emploi.
- Les services d'appui individualisé : ils sont dispensés en fonction des besoins ponctuels des demandeurs d'emploi. Il peut s'agir par exemple des Ateliers qui permettent aux demandeurs d'emploi d'évaluer leurs capacités professionnelles, de travailler leur CV, leurs lettres de motivation ou encore de se préparer aux entretiens avec les employeurs avec l'aide d'un conseiller. Bien que toujours autonomes, les demandeurs d'emploi expriment là une difficulté particulière qui peut trouver une solution rapide grâce à l'intervention légère d'un conseiller.

- L'accompagnement renforcé. Il est réservé de préférence aux demandeurs d'emploi qui éprouvent des difficultés à se positionner par rapport au marché du travail. Un conseiller référent est alors chargé de soutenir et d'aider personnellement le chômeur qui rencontre des difficultés particulières dans sa recherche d'emploi ou la construction de son projet professionnel. Les prestations durent généralement trois mois, au cours desquels des contacts réguliers sont prévus entre le conseiller et le demandeur d'emploi pour faire le point sur sa situation.
- L'accompagnement social. Il s'agit là d'une prestation lourde qui se situe en amont du processus de recherche d'emploi. L'accompagnement social est proposé lorsque le chômeur connaît des difficultés sociales, de santé, de logement, qui rendent impossible la recherche d'un emploi. Compte tenu du caractère très spécifique de cette prestation, elle est systématiquement sous-traitée à des organismes spécialisés.

#### 2-1-2 Le Nouveau Départ

Ce dispositif a été défini en 1998 dans la cadre du Plan National d'Action pour l'Emploi, suite au sommet européen de Luxembourg. Son principe général vise à prévenir le risque de chômage de longue durée. Ainsi, toute personne atteignant une certaine durée d'inscription à l'ANPE doit se voir proposer un « nouveau départ » comportant un entretien débouchant sur une proposition adaptée sa situation. Cette proposition est censée mobiliser toute l'offre de services de l'Agence. Le programme « Nouveau Départ » repose sur l'objectif de construire avec le chômeur un parcours devant le conduire, à terme, à renouer avec le marché du travail. Ce programme s'adresse à trois types de publics :

- les jeunes à partir de leur sixième mois de chômage ;
- les adultes au cours de leur douzième mois de chômage ;
- les demandeurs d'emploi touchés par l'exclusion
  - jeunes chômeurs depuis plus d'un an,
  - adultes chômeurs depuis plus de deux ans,
  - bénéficiaires du revenu minimum d'insertion,

L'évaluation de ce programme s'effectue quatre mois après le premier entretien.

L'entrée en vigueur, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, du PAP/ND revient en définitive à étendre les principes de la NOS et du Nouveau Départ à l'ensemble des chômeurs dès leur premier jour d'inscription à l'ANPE. En théorie, rien ne s'opposait déjà à la généralisation de ces deux instruments mais le manque de moyens, humains, financiers et matériels (locaux, ordinateurs, etc.) limitait fortement le déploiement d'une approche préventive. Dans les faits, l'accompagnement renforcé et l'appui social prévus par la NOS étaient réservés le plus souvent aux chômeurs inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an, voire deux ans. Quant au programme « Nouveau Départ », le même constat s'imposait puisque la plupart des bénéficiaires avaient déjà accumulé au moins une année de chômage. L'adoption du PAP/ND devrait permettre, selon l'argumentaire développé par le gouvernement, de généraliser les démarches NOS et Nouveau Départ à l'ensemble des chômeurs, grâce aux moyens supplémentaires dont dispose désormais l'ANPE depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle convention.

Pour le gouvernement, la démarche initiée à travers le Service Personnalisé pour un Nouveau Départ vers l'Emploi est « aujourd'hui partagée par les partenaires sociaux qui, en adoptant la convention d'assurance-chômage agréée par le Gouvernement, ont fait leur une stratégie de retour à l'emploi fondée sur les mêmes principes. A cet égard, il convient de distinguer le PARE (Plan d'Aide au retour à l'Emploi), qui concerne les droits et les obligations des demandeurs d'emploi allocataires de l'assurance-chômage et les engagements des Assédics, du PAP (Projet d'Action personnalisée) qui regroupe les actions préconisées par les conseillers ANPE pour chaque demandeur d'emploi. Le PAP/ND est le programme global d'action pour tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non. Les moyens des partenaires sociaux, s'ajoutant à ceux de l'Etat, vont permettre d'intensifier l'action menée au bénéfice des demandeurs d'emploi »<sup>10</sup>.

Des engagements impliquant l'Etat et l'UNEDIC ont déjà été pris pour accroître les moyens humains et financiers de l'ANPE. 4 000 recrutements devraient intervenir au cours des trois prochaines années, et l'UNEDIC s'est engagée à participer financièrement au traitement des chômeurs qu'elle indemnise par le versement de 15 milliards de francs (2,29 milliards d'euros) à l'ANPE.

---

<sup>10</sup> Catherine Barbaroux, déléguée générale de la DGEFP, interview accordée à l'ANPE dans la lettre de l'ANPE à ses partenaires, juillet 2001.

## 2-2 La mise en œuvre du PAP/ND

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, l'entrée en vigueur du PAP/ND est donc effective, mais son application s'effectue graduellement et ne couvrira l'ensemble des chômeurs qu'à partir de juillet 2002. Cette généralisation progressive du PAP s'effectue donc en plusieurs temps. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001, trois catégories de demandeurs d'emploi devraient déjà être couverts par le PAP. Il s'agit :

- des nouveaux demandeurs d'emploi inscrits depuis cette date,
- des bénéficiaires potentiels du Nouveau Départ (les jeunes et les adultes ayant respectivement atteint leur sixième et douzième mois de chômage, ainsi que les demandeurs d'emploi touchés par l'exclusion)
- les nouveaux allocataires du RMI inscrits comme demandeurs d'emploi.

Pour les demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE avant le 1<sup>ER</sup> juillet 2001, il est prévu une « reprise du stock » par étape. La convocation des chômeurs à des réunions d'informations collectives devrait intervenir à la date à laquelle leur allocation aurait dû baisser dans l'ancien système d'assurance-chômage. Dans la réalité, et afin de prendre en compte la surcharge de travail induite par la mise en place du PAP/ND, les agences locales ont la possibilité de choisir entre :

- élaborer immédiatement le PAP ou
- reporter l'élaboration du PAP jusqu'à la prochaine échéance du programme « Nouveau Départ ».

### 2-2-1 La déclinaison du PAP /ND dans le temps

Concrètement, la procédure retenue, identique pour tous les chômeurs quel que soit leur degré d'éloignement du marché du travail, se décline en plusieurs étapes.

Une première étape intervient dans le mois suivant la signature du PARE. Elle se déroule à l'ANPE et aboutit, au terme d'un entretien approfondi, à la signature du PAP/ND. Cet entretien s'appuie sur la technique dite du profilage, un outil qui doit permettre d'analyser le profil du demandeur d'emploi, de repérer les risques de chômage de longue durée et les éventuelles difficultés d'accès à l'emploi. Une fois le diagnostic et le pronostic posés, le conseiller de l'ANPE

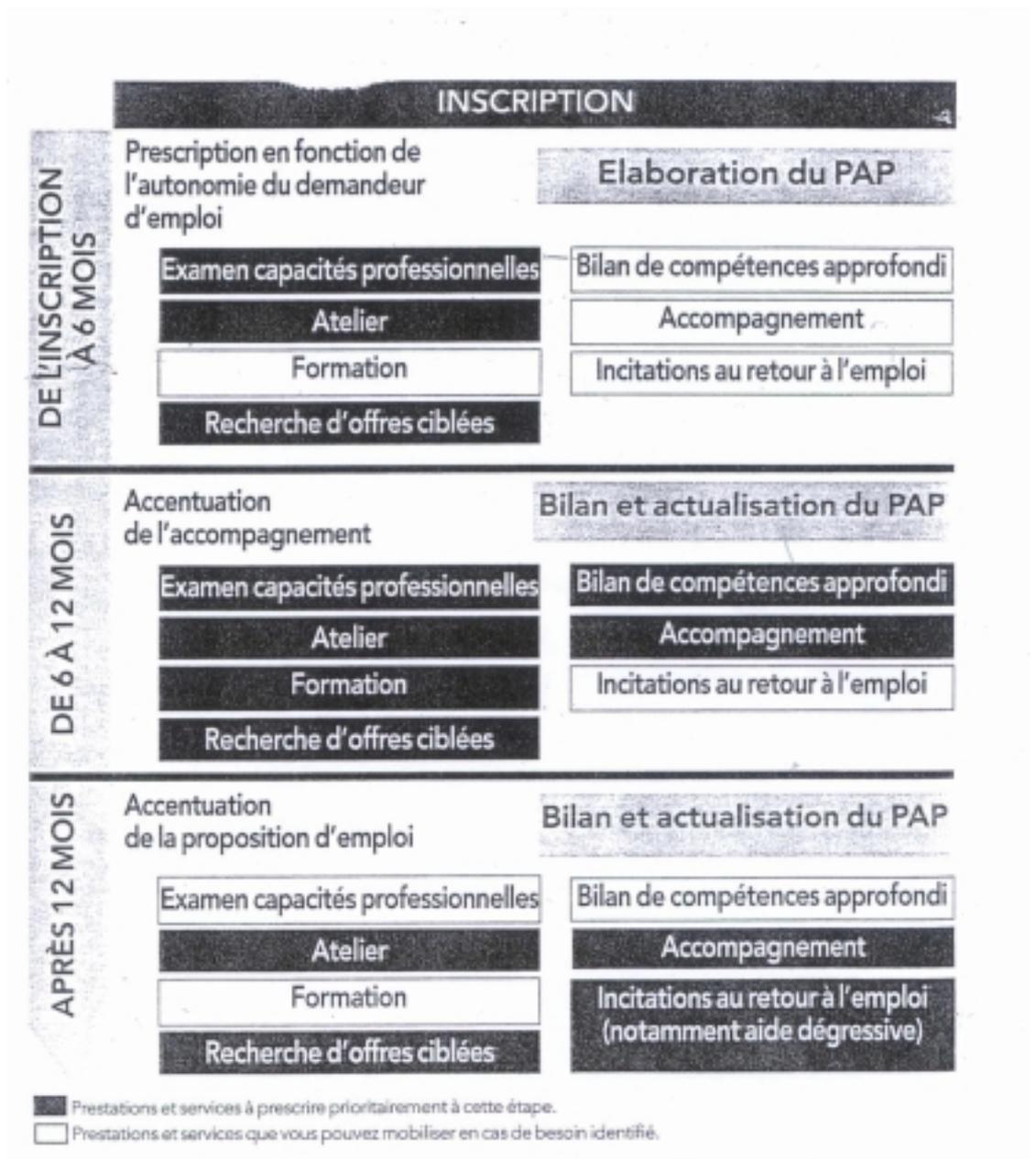
définit avec le demandeur d'emploi l'intensité de l'appui à la recherche d'emploi qu'il convient d'envisager (d'un simple appui formel à l'emploi à un accompagnement personnalisé avec appui social). Sont également définies, lors de cet entretien, les actions concrètes à engager en liaison avec les besoins repérés lors du diagnostic.

Si l'élaboration du PAP/ND doit obligatoirement s'effectuer à l'ANPE, la mise en œuvre et le suivi du projet peuvent s'appuyer sur le recours à des partenaires co-traitants de l'ANPE (l'APEC pour les cadres, les missions locales pour les jeunes, le réseau « CAP emploi - AGEPIPH » pour les travailleurs handicapés). Il est d'ores et déjà prévu que ces trois partenaires prendront en charge environ 200 000 demandeurs d'emploi par an. C'est au cours du 1<sup>ER</sup> entretien professionnel d'élaboration du PAP/ND que le conseiller ANPE et le demandeur d'emploi conviennent d'une orientation vers l'un de ces trois réseaux.

Au terme des six premiers mois, si le PAP/ND n'a pas abouti à un retour à l'emploi, il est réactualisé de façon à réviser le diagnostic de départ, réorienter le PAP en conséquence et prévoir éventuellement un bilan approfondi, une formation ou un accompagnement personnalisé.

Pour les demandeurs d'emploi atteignant un an d'ancienneté de chômage, l'ANPE procédera alors à la mobilisation de l'ensemble des incitations au retour à l'emploi : aide dégressive à l'employeur instaurée par la réforme de l'assurance-chômage, contrat initiative emploi, contrat emploi solidarité, contrat de qualification adulte etc.

Le tableau ci-dessous permet de mieux appréhender la nature des prestations délivrées à chaque étape du projet de reclassement.



Il est clair que la nature des prestations offertes varie selon l'étape considérée. Au cours des premiers mois du PAP, les services rendus par l'ANPE reposent sur un accompagnement « léger » des demandeurs d'emploi. Les services mobilisés par les demandeurs d'emploi qui se rendent à l'ANPE sont accessibles immédiatement. Ils sont utilisés en libre accès sans rendez-vous préalable (consultation des offres d'emploi, utilisation de la documentation mise à disposition). Au cours de cette première phase, il est également possible de

participer à des prestations de courte durée (évaluation, aide à la recherche d'emploi etc.) dont l'objectif reste le placement rapide des demandeurs d'emploi. Cette phase doit permettre aux personnes disposant d'atouts vis à vis du marché du travail de sortir rapidement du chômage. Les dispositifs d'activation ne sont pas pleinement mobilisés au cours de cette période, de façon à en réserver l'usage aux publics dont la distance à l'emploi est plus forte.

On assiste, dans la période qui succède à la première actualisation du PAP, à une accentuation des services offerts aux chômeurs. Par rapport à la première période, les services proposés restent identiques mais on y adjoint de nouvelles prestations et services :

- l'accès à des actions de formation. Il y a, d'un côté, les actions de formations prises en charge par l'UNEDIC à travers les dispositifs évoqués plus haut et dont le bénéfice est exclusivement réservé aux chômeurs relevant de l'assurance-chômage. Les chômeurs non allocataires du régime d'assurance-chômage peuvent avoir accès à des formations gratuites (AFPA) et au SIFE individuel ou collectif. Ils peuvent également bénéficier des actions de formation mises en place par les Conseils régionaux lorsqu'elles sont gratuites.

- Le bilan de compétences approfondi (BCA). Cette prestation figurait initialement dans la convention d'assurance-chômage et les partenaires sociaux avaient décidé de la mettre en place pour les chômeurs relevant de l'UNEDIC. Le gouvernement et l'ANPE ont décidé d'en étendre le bénéfice à l'ensemble des chômeurs, en prenant l'initiative de créer cette nouvelle prestation qui sera financée en grande partie sur le budget « prestations » de l'ANPE<sup>11</sup>. Cette prestation d'une durée de vingt heures vise à réorienter le projet professionnel du chômeur et à redéfinir avec lui son parcours de retour à l'emploi. Il sera prioritairement réservé aux demandeurs d'emploi confrontés à des difficultés de reclassement. En 2002, l'ANPE a prévu de réaliser 135 000 BCA pour un montant de 675 millions de francs (soit 103 millions d'euros dont 270 millions sont à la charge de l'UNEDIC pour les chômeurs qu'elle indemnise (41,1 millions d'euros) ; 405 millions sont financés sur le budget de l'Agence pour les autres chômeurs, soit 61,75 millions d'euros).

- Accompagnement. Cette prestation est dit « lourde », car le demandeur d'emploi fait alors l'objet d'un suivi quasi permanent marqué par une prescription plus élevée de prestations (voir description plus haut).

---

<sup>11</sup> En 2002, le budget consacré par l'ANPE aux prestations de service devrait se monter à 3,2 milliards de francs contre 1 milliard de francs en 2000.

Au terme des douze premiers mois, l'actualisation du PAP repose moins sur le recours aux outils d'évaluation et de formation que sur ceux visant l'immersion dans l'emploi via les contrats d'insertion. Comme pour la formation, certains de ces dispositifs sont ouverts aux seuls publics indemnisés par l'UNEDIC (Aide dégressive à l'employeur) alors que d'autres, gérés par l'Etat, visent l'ensemble des chômeurs (Contrat initiative emploi, Contrat emploi solidarité).

Cette graduation des prestations dans le temps était particulièrement présente dans le dispositif Nouveau Départ. Dans celui-ci, la dimension curative dominait puisque l'accroissement de l'offre de services dépendait de l'ancienneté dans le chômage. La nouveauté introduite par l'adjonction du PAP consiste, comme nous l'avons déjà souligné, à renforcer la dimension préventive. Cela signifie qu'en fonction du diagnostic effectué lors de l'entretien approfondi qui précède le PAP, le conseiller peut d'ores et déjà prescrire un accompagnement renforcé ou un bilan de compétence sans devoir attendre les six premiers mois de chômage. Le tableau reproduit ci-dessous et délivré aux agences locales témoigne de l'importance attachée à cette approche préventive.

Actions Durée d'inscription	Recherche d'offres ciblée	Évaluations	Ateliers	Elien de Compétences Approfondi	Prestations Accompagnement
0 à 6 mois	8%	10%	25%	3%	15%
6 mois à 12 mois	15%	10%	25%	12%	25%
✓ à 12 mois et plus et ✓ à tout moment, publics prioritaires	25%	-	25%	-	35%

Ainsi, au cours des six premiers mois de chômage, alors qu'auparavant aucune prestation spécifique n'était délivrée aux demandeurs d'emploi en dehors de celles disponibles en libre accès, il est désormais prévu la possibilité de délivrer des prestations lourdes aux chômeurs supposés en difficulté et repérés comme tels lors de leur inscription. En effet, au cours de la première phase, 15 % des chômeurs reçus dans le cadre du PAP/ND devront avoir accès à une prestation d'accompagnement. Au delà des six mois, cette proposition devra systématiquement être faite aux demandeurs d'emploi de façon à en faire bénéficier 25 % d'entre eux. Une fois chômeurs de longue durée, le recours à cette prestation devra s'intensifier de nouveau (35 %).

Il est difficile de procéder à ce jour à un premier bilan du PAP/ND. Celui-ci dépend étroitement des modalités de prescription de l'offre de services et, comme nous l'avons dit, c'est majoritairement à partir du sixième mois d'inscription dans le PAP que se déploient la plupart des instruments d'activation. En outre, le programme a démarré à l'été 2001, une période traditionnellement marquée par un ralentissement de l'activité de l'ANPE. En réalité, l'activité déployée par les conseillers entre la période qui s'étend du 1<sup>er</sup> juillet 2001 au 1<sup>ER</sup> janvier 2002 aura essentiellement consisté à assurer la montée en charge progressive du dispositif. Un bilan plus qualitatif s'imposera, mais il est aujourd'hui prématuré.

### 2-3 Un premier bilan statistique bien provisoire

La nouvelle convention d'assurance-chômage prévoit la réalisation d'un suivi statistique mensuel ainsi que la production de bilans semestriels et annuels. La mise en œuvre concrète de cette évaluation a été précisée ultérieurement à la convention d'assurance-chômage, notamment dans le cadre de la convention Etat-Unedic-ANPE relative à la mise en œuvre du PARE. Il est intéressant de constater qu'il est prévu, pour la plupart des indicateurs retenus, de bien distinguer parmi les demandeurs d'emploi sous PAP/ND ceux relevant exclusivement du régime d'assurance-chômage. Cette distinction, sans doute souhaitée par l'UNEDIC, situe bien la façon dont cette institution se positionne par rapport au Service Public de l'Emploi. Le suivi statistique qu'elle entend mettre en œuvre vise, en toute logique, les chômeurs qui relèvent de son champ indemnitaire.

A titre d'illustration, le suivi mensuel du PAP prévoit de mettre en place des indicateurs qui devront préciser :

- le nombre total de PAP élaborés à la suite d'un entretien au cours du mois (mois de réalisation de l'entretien), dont nombre de PAP élaborés concernant les allocataires du RAC signataires du PARE.
- Le nombre total de PAP actualisés (distinction six mois/douze mois et plus) au cours du mois, dont nombre de PAP actualisés concernant les allocataires du RAC signataires du PARE.
- Le nombre de PAP au cours du mois pour les allocataires du RAC, répartis selon les niveaux d'offre de services.

On voit donc bien en quoi ces indicateurs de suivi ont pour mission de renseigner l'UNEDIC sur la façon dont le dispositif PAP est mobilisé par l'ANPE pour les chômeurs du régime d'assurance-chômage, comparativement à l'ensemble des chômeurs bénéficiaires du PAP, qu'ils relèvent ou non de l'UNEDIC.

Le suivi réalisé par l'ANPE en dehors de celui produit pour l'UNEDIC repose sur un champ d'observation qui n'opère pas de distinction selon le statut indemnitaire des chômeurs.

Compte tenu de la spécificité du dispositif PAP/ND, qui prévoit une graduation de l'offre de services dans le temps, les indicateurs produits par l'ANPE reposent sur des mesures de suivi de cohortes de demandeurs d'emploi. Ces cohortes regroupent donc des personnes qui ont intégré le dispositif un même mois donné, les logiciels utilisés permettant de suivre dans le temps les événements liés au PAP/ND (délivrance de prestations d'aide à l'emploi, d'action de formation, d'entretiens etc.).

L'analyse statistique à la quelle nous allons procéder permet de jeter un premier regard, certes partiel compte tenu de la jeunesse du dispositif, sur la montée en charge de ce régime<sup>12</sup>. Elle regroupe trois cohortes de chômeurs : ceux inscrits dans le dispositif au cours des mois de juillet, d'août et de septembre 2001. L'observation, au terme de ce premier trimestre d'application du PAP/ND, permet de renseigner sur la montée en régime quantitative du dispositif, tout en fournissant un premier éclairage sur la nature des services rendus aux demandeurs

---

<sup>12</sup> . Les données commentées doivent être interprétées avec une extrême prudence car elles reposent sur des fichiers qui ne sont pas encore totalement fiabilisés.

d'emploi, ainsi que sur le profil des chômeurs ayant eu prioritairement accès au PAP/ND.

Au cours de ces trois premiers mois d'application, un peu plus d'un million de demandeurs d'emploi a bénéficié d'un PAP/ND. 46 % des prescriptions correspondent à des PAP conclus pour les nouveaux demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE depuis le mois de juillet 2001 (conformément aux engagements pris suite à la réforme de l'assurance-chômage). 54 % des bénéficiaires étaient inscrits à l'ANPE avant cette date ; ils constituent ce que l'ANPE dénomme le « stock des demandeurs d'emploi ». Rappelons que cette « reprise » du stock devait prioritairement s'adresser aux publics visés par le dispositif Nouveau Départ. Globalement, les chômeurs de longue durée représentent 18 % des bénéficiaires du PAP/ND.

35 % des PAP/ND ont bénéficié à des demandeurs d'emploi qui, bien qu'inscrits avant le 1<sup>ER</sup> juillet 2001, n'avaient pas atteint leur 12<sup>ième</sup> mois de chômage. Ce pourcentage regroupe (à l'exception des jeunes dans leur sixième mois de chômage) un public qui n'était pas prioritaire dans la « reprise du stock ». Il doit sans doute correspondre à des demandes volontaires émanant de chômeurs qui ont voulu s'engager dans la démarche PAP, suite aux réunions d'information dont ils ont bénéficié. Il est possible que cette adhésion spontanée ait pu contribuer à freiner la montée en charge du dispositif pour les chômeurs de longue durée. En tout état de cause, d'après l'ANPE, la « reprise du stock » s'effectue actuellement à un rythme plus rapide que celui initialement prévu ; preuve, pour cette institution, du succès que rencontre le dispositif auprès des demandeurs d'emploi.

Si l'on s'attache maintenant à examiner la nature des services offerts aux demandeurs d'emploi, on constate que, dans près de 40 % des cas, le niveau de service offert correspond à celui baptisé « libre service » (voir définition p.13). L'utilisation de ce niveau de service tend à décroître avec la durée du chômage, ce qui correspond bien à l'esprit du dispositif. L'appui individualisé intervient dans près de 50 % des cas et constitue le niveau de service le plus utilisé. Le recours à ce type de service s'accroît avec l'ancienneté du chômage. L'accompagnement renforcé est un service dont a bénéficié près de 10 % des personnes sous PAP/ND. Pour les chômeurs de très longue durée (plus de deux ans), ce pourcentage est deux fois plus élevé, ce qui apparaît également conforme

aux principes de cette prestation principalement dédiée aux chômeurs en voie d'exclusion.

On ne note donc pas de rupture forte dans les logiques de prescription des prestations. Les prestations les plus lourdes sont avant tout prescrites aux chômeurs supposés les plus en difficulté. Quant à la dimension préventive du PAP/ND, on notera qu'elle est également présente. Ainsi, 12,5% des demandeurs ayant accumulé moins d'un an de chômage et 5,4 % des nouveaux inscrits ont pu bénéficier d'un « accompagnement renforcé », un niveau de service qui avant l'arrivée du PAP/ND n'était quasiment jamais accessible aux chômeurs inscrits depuis peu de temps à l'ANPE.

Avant l'arrivée du PAP, le niveau « libre service » représentait 50 % des propositions faites aux demandeurs d'emploi, un pourcentage jugé trop élevé par la direction de l'ANPE qui estime aujourd'hui, qu'avec l'instauration du PAP, celle-ci dispose désormais de moyens accrus pour développer l'appui individualisé et l'accompagnement renforcé. Il semblerait, au vu des premières statistiques fournies plus haut, que le libre-service soit effectivement en passe de céder du terrain au profit de prestations plus qualitatives.

### **En guise de conclusion : des questions en suspens**

La question posée est finalement de savoir comment va s'opérer le passage du PAP (programme UNEDIC) au PAPND (programme gouvernemental) du point de vue du traitement des demandeurs d'emploi. Dans quelle mesure la promotion d'un dispositif unique et ouvert à tous les chômeurs (le PAPND) pourra résister à l'éclatement des modes de financement des différentes mesures pour l'emploi et actions de formations. Derrière la volonté d'homogénéiser les modes de traitement des chômeurs, n'y a-t-il pas le risque de voir surgir un traitement dual des demandeurs d'emploi ? Ce risque de traitement dual est lié y compris aux modifications introduites par les partenaires sociaux dans le cadre du PAP, modifications que l'on peut qualifier de positives. Auparavant, seuls certains des chômeurs indemnisés par l'UNEDIC pouvaient accéder aux dispositifs d'activation financés par cette institution. En l'occurrence il s'agissait plutôt de chômeurs appartenant au « noyau dur » du salariat (forte ancienneté dans l'entreprise). Les autres chômeurs indemnisés par l'UNEDIC

étaient donc renvoyés vers les mesures d'insertion gérées par l'Etat. Avec le PAP disparaît donc une forte inégalité de traitement au sein même de la population indemnisée par l'UNEDIC. Désormais les nouveaux dispositifs d'activation introduits par le PAP s'étendent à l'ensemble des chômeurs indemnisés par l'UNEDIC. Pour ce faire, le budget que l'UNEDIC affecte à ces mesures d'activation s'est, par rapport au passé, considérablement accru et les assédics sont actuellement très attentives à la capacité qu'auront les ALE à assurer la montée en charge de ces dispositifs ciblés sur le seul public UNEDIC. Ces mesures ont pour autre particularité de se rapprocher, dans les publics visés, des mesures d'insertion gérées par l'ANPE pour l'ensemble des chômeurs. Il y a donc un risque, celui de voir la prescription de mesures d'insertion dictée par des impératifs institutionnels dont un des effets pourrait être de voir émerger deux PAPND, l'un réservé aux chômeurs relevant de l'UNEDIC, l'autre davantage axé sur les chômeurs relevant de l'Etat. Ce scénario ne correspond pas à celui souhaité par les pouvoirs publics.

La réorganisation de l'offre de services de l'ANPE autour du PAP/ND repose en effet sur le principe d'une égalité de traitement des chômeurs ; ce principe signifie que seul le profil du demandeur sera de nature à déterminer le type d'accompagnement qu'il conviendra de mettre en œuvre. Dans ce schéma là, l'intensité de l'accompagnement dans le parcours d'insertion, la mobilisation des prestations, des mesures pour l'emploi, des actions de formation ne doit être fonction que de la seule situation du demandeur d'emploi vis-à-vis du marché du travail. Pour faire image, cette reconfiguration de l'offre de service dont l'ANPE constitue le principal maillon évoque au moins dans ses principes, la réforme de 1979 qui, dans le champ cette fois de l'indemnisation, avait regroupé en une structure unique le régime conventionnel UNEDIC et le régime public. L'Etat versait à l'UNEDIC une subvention -non préaffectée au financement de prestations spécifiques- qui venait alimenter le budget général de l'UNEDIC.

On pourrait considérer d'une certaine façon que c'est précisément ce scénario qui se déroule actuellement à l'ANPE dans le cadre du PAPND. Un dispositif unique, piloté par l'ANPE, ouvert à tous les demandeurs d'emploi et financé conjointement par l'Etat et l'UNEDIC, sans distinction de « qui finance quoi ».

Il est vrai que pour mener à bien sa nouvelle mission, l'ANPE a

bénéficié de moyens budgétaires et humains substantiels financés par l'UNEDIC et l'Etat. Mais ce qui reste problématique dans ce nouveau dispositif, c'est le « qui finance quoi ». Et c'est en cela que la configuration institutionnelle actuelle, sur le volet placement des demandeurs d'emploi, n'est en rien comparable à celle qui avait donné lieu en 1979 à la création d'un régime indemnitaire unifié. Car les financements de l'UNEDIC reposent sur le principe de la pré-affectation. En effet, la plupart des financements apportés par l'UNEDIC dans le cadre du PAPND correspondent à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs réservés aux seuls publics indemnisés par l'UNEDIC (Aide dégressive, formation préalable à l'embauche et autres actions de formation). Voilà pourquoi le pari d'une offre de service unique risque de buter sur le statut indemnitaire des chômeurs, les aides à l'emploi proposées étant au moins autant déterminées par ce dernier que par le profil et les besoins réels du demandeur d'emploi.

### **Vers l'émergence d'une offre de services duale ?**

Un exemple pour illustrer ce risque. On assiste, comme nous l'avons vu, à une extension des prérogatives de l'UNEDIC en matière de dispositifs d'aide aux demandeurs d'emploi. Pour les chômeurs de longue durée, l'UNEDIC a introduit, dans le cadre du PAP (à noter d'ailleurs que dans les circulaires UNEDIC il n'est jamais fait référence au PAP/ND), une nouvelle mesure destinée aux seuls chômeurs indemnisés dans le cadre de l'ARE. C'est ainsi qu'a été créée, comme nous l'avons déjà évoqué, l'aide dégressive aux employeurs. Cette mesure a pour cible un public identique à celui visé par le Contrat Initiative Emploi (CIE). Mais l'avantage financier consenti aux employeurs dans le cadre de l'aide dégressive est plus intéressant que celui accordé pour le CIE. D'où le risque d'un effet de substitution entre ces deux mesures éventuellement défavorable aux chômeurs de longue durée non indemnisés. Pour éviter ce risque, les pouvoirs publics devraient prochainement décider de renforcer la mobilisation du CIE en faveur des publics les plus prioritaires (demandeurs d'emploi de très longue durée, bénéficiaires des minima sociaux, travailleurs handicapés et demandeurs d'emploi de longue durée âgés de plus de 50 ans) .

L'autre innovation qui pourrait poser problème renvoie à la nouvelle offre de formation que les Assedics vont dorénavant mettre en œuvre. Une fois de plus celle-ci est exclusivement réservée aux chômeurs bénéficiaires de l'ARE

mais elle sera prescrite par l'ANPE. Les chômeurs non indemnisés ne pourront bénéficier que des mesures Etat (SIFE et SAE) pour lesquels les budgets alloués sont de bien plus faible ampleur. L'introduction de ce nouvel acteur parmi les offreurs de formation a été réalisée sans qu'il y ait eu, au préalable, une réelle concertation entre ces différentes institutions (Etat, Conseil régional, assedics). D'après les propos tenus par certains acteurs l'arrivée de cette nouvelle manne financière pourrait nuire à l'offre de formation de l'Etat dans le cadre du SAE (stage d'accès à l'emploi) et du SIFE, car localement, l'offre de formation n'est pas infinie et les organismes de formation « sont déjà en train de faire le tour des différents financeurs en retenant l'acteur qui finance le plus (en l'occurrence maintenant le conseil régional et les assedics) ». Concrètement, même à budget SIFE inchangé, il sera localement plus difficile de monter des SIFE pour les chômeurs de longue durée, car les capacités des organismes de formation s'orienteront principalement vers les commandes du Conseil Régional et des Assedics (bien mieux rémunérés). On pressent bien, à travers cette seconde illustration, combien la logique indemnitaire sera prégnante dans les mécanismes de prescription de la formation pouvant induire une offre de formation à deux vitesses.

Pour éviter ce piège, les pouvoirs publics sont actuellement contraints de modifier les critères d'accès à certaines mesures. Comme dans le cas du CIE, le SAE a récemment fait l'objet d'inflexions réglementaires et cela en raison de l'arrivée, côté UNEDIC, d'une mesure concurrente (l'AFPE). Dans une circulaire récente de la DGEFP il est ainsi dit que, compte tenu de l'existence de l'AFPE en faveur des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance-chômage, *il conviendrait de mobiliser prioritairement le SAE pour les demandeurs d'emploi non indemnisés bénéficiaires d'un PAP/ND notamment ceux qui sont menacés ou touchés par le chômage de longue durée.*

La politique publique d'emploi ne risque t-elle pas, dans ce contexte là, de voir son champ d'intervention passé du social au « très social » comme le laisse présager les ajustements déjà opérés sur le CIE et le SAE ?

Que ce soit dans le champ des mesures pour l'emploi ou dans celui de la formation, on voit donc bien la difficulté qu'il y aura pour l'ANPE à respecter le principe de l'égalité de traitement des publics, tel que prévu dans le PAPND.