

Les prestations et services  
d'accompagnement  
des demandeurs d'emploi  
au Royaume-Uni

NICOLAS GRIVEL

*Inspection générale des affaires sociales*

NATHALIE GEORGES

*Centre d'études de l'emploi*

DOMINIQUE MEDA

*Centre d'études de l'emploi*

ISSN 1629-5684  
ISBN 978-2-11-097658-1

|  |  |
|--|--|
| <b>Centre d'Etudes de l'Emploi</b><br><br><b>N° 40</b> | <b>L'Inspection générale des affaires<br/>sociales</b><br><br><b>RM2007-168A</b> |
|--|--|

*Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'une convention d'étude signée en mars 2007 par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et le Centre d'études de l'emploi (CEE), en vue d'apporter un éclairage sur les pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans différents pays européens : les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ont été particulièrement étudiés.*

*Il a été réalisé sous la direction scientifique de Marianne Berthod-Wumser et François Brun (Igas), Bernard Gazier (Matisse, Paris I-CNRS) et Dominique Méda (CEE).*



## SOMMAIRE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>INTRODUCTION.....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>Partie 1 : Le système britannique s'appuie principalement sur un service public unifié et sur un dispositif d'indemnisation restrictif.....</b>                   | <b>3</b>  |
| 1.1 OBTENANT DE BONS RESULTATS EN MATIERE DE CHOMAGE, LE ROYAUME-UNI DEPENSE PEU POUR L'INDEMNISATION ET POUR LES PROGRAMMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL .....              | 4         |
| 1.2 LA CREATION DES JOBCENTRE PLUS A FORTEMENT SIMPLIFIE LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL, QUI RESTE NEANMOINS ECLATE SUR LES QUESTIONS DE FORMATION.....                   | 5         |
| 1.2.1 <i>Les Jobcentre Plus: un acteur unique de l'indemnisation et de l'accompagnement de l'ensemble des publics privés d'emploi.....</i>                           | <i>5</i>  |
| 1.2.2 <i>Une articulation nécessaire avec d'autres acteurs, notamment sur les questions de formation.....</i>  | <i>7</i>  |
| 1.3 DES REGLES D'INDEMNISATION STABLES DEPUIS 1996, CARACTERISEES PAR UN FAIBLE NIVEAU ET DES DUREES LIMITEES.....   | 9         |
| 1.3.1 <i>La Jobseeker's allowance et les conditions associées.....</i>   | <i>9</i>  |
| 1.3.2 <i>Les autres allocations et le renforcement des efforts pour ramener vers l'emploi les publics concernés .....</i>  | <i>11</i> |
| 1.4 LE ROYAUME-UNI N'A PAS RECOURS AU PROFILAGE TANDIS QUE L'EXTERNALISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT S'ORGANISE SUR DES BASES GEOGRAPHIQUES OU PAR SOUS-TRAITANCE.....   | 12        |
| <b>Partie 2 : Les services d'accompagnement des demandeurs d'emploi mettent l'accent sur un suivi intensif et rapide, puis sur un appui renforcé .....</b>           | <b>14</b> |
| 2.1. LA FORTE SPECIALISATION DES CONSEILLERS CONDUIT A UN CIBLAGE PAR CATEGORIES DE PUBLICS ET UNE INDIVIDUALISATION DE LA RELATION AVEC LE DEMANDEUR D'EMPLOI ..... | 14        |
| 2.1.1 <i>La recherche d'un accompagnement « sur mesure » en fonction de la distance temporelle à l'emploi .....</i>  | <i>14</i> |
| 2.1.2 <i>Une forte spécialisation des conseillers qui conduit à une intervention tardive du concept de référent unique .....</i>                                     | <i>15</i> |
| 2.2 LE PROCESSUS D'ACCOMPAGNEMENT EST CONSTRUIT EN PLUSIEURS ETAPES, DU SUIVI INTENSIF INITIAL AUX PROGRAMMES <i>NEW DEAL</i> .....                                  | 16        |
| 2.2.1 <i>Les premiers entretiens : timing, objectifs et plan d'action .....</i>  | <i>17</i> |
| 2.2.1.1 L'inscription et le premier entretien .....  | 17        |
| 2.2.1.2 Le plan d'action individuel et le Jobseeker's Agreement.....   | 18        |
| 2.2.1.3 L'entretien de suivi tous les quinze jours .....   | 18        |
| 2.2.2 <i>Le processus d'accompagnement après trois mois : un nouveau démarrage pour ceux qui n'ont pas retrouvé d'emploi.....</i>                                    | <i>19</i> |
| 2.2.2.1 Une série d'entretiens, organisés à une fréquence assez faible.....  | 19        |
| 2.2.2.2 Des obligations allégées à ce stade pour les parents isolés et les invalides-handicapés.....   | 20        |
| 2.2.2.3 Des réflexions en cours pour intensifier et/ou raccourcir cette deuxième phase.....  | 21        |
| 2.2.3 <i>Les New Deal : une offre globale et renforcée d'accompagnement après six mois pour les jeunes et 18 mois pour les autres demandeurs d'emploi .....</i>      | <i>21</i> |
| 2.2.3.1 Des programmes globaux d'accompagnement, sur une base obligatoire ou facultative .....   | 21        |
| 2.2.3.2 Des programmes évalués positivement, malgré des limites apparentes.....  | 23        |
| 2.2.3.3 Des réflexions en cours sur l'évolution des New Deal .....   | 25        |
| 2.2.4 <i>Le programme ERA : une expérimentation d'accompagnement après le retour à l'emploi.....</i>   | <i>27</i> |
| 2.2.5 <i>Un faible nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller, des enjeux liés à l'accompagnement des publics plus éloignés de l'emploi.....</i>             | <i>28</i> |
| <b>Partie 3 : Les prestations offertes aux demandeurs d'emploi sont peu développées et sont très intégrées aux programmes d'accompagnement.....</b>                  | <b>30</b> |
| 3.1 LES PRESTATIONS NE CONSTITUENT QU'UN COMPLEMENT LIMITE DANS L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI.....  | 30        |
| 3.2 LES PROGRAMMES COMPLEMENTAIRES D'AIDE A LA RECHERCHE D'EMPLOI DEMEURENT RESTREINTS ..  | 31        |
| 3.3 LES MESURES DE FORMATION SONT ASSEZ PEU DEVELOPPEES MAIS ELLES SE SITUENT AU CŒUR DE DEBATS NOUVEAUX .....   | 32        |
| 3.4 LES DISPOSITIFS D'INCITATION A L'EMPLOI SONT REDUITS ET SE CONCENTRENT SURTOUT SUR LES PERSONNES HANDICAPEES .....   | 35        |
| <b>ANNEXES .....</b>   | <b>38</b> |

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'un partenariat entre le Centre d'études de l'emploi et l'Inspection générale des affaires sociales, visant à apporter un éclairage sur le contenu des pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans d'autres pays européens.

Trois pays ont été étudiés dans ce cadre : Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède. Ils font chacun l'objet d'un rapport spécifique. Un rapport de synthèse dégage par ailleurs les grandes lignes de convergence et de divergence entre les différents systèmes et leurs réformes récentes.

## Introduction

L'accompagnement des demandeurs d'emploi au Royaume-Uni s'appuie sur un système institutionnel simplifié depuis la création des *Jobcentre Plus* en 2001 et sur un dispositif d'indemnisation relativement restrictif mis en place en 1996.

Connaissant une situation favorable sur le marché du travail, avec un chômage aux alentours de 5%, le Royaume-Uni s'est fixé l'objectif ambitieux de parvenir à un taux d'emploi de 80%, ce qui implique de ramener vers l'emploi des publics bénéficiant d'allocations d'inactivité (invalides-handicapés, parents isolés).

L'accompagnement des demandeurs d'emploi est guidé par l'idée directrice d'un retour à l'emploi rapide et quasi-autonome pour la plupart des chômeurs. Un suivi intensif est par conséquent mis en place, qui ne se double d'un véritable accompagnement qu'ultérieurement pour les demandeurs d'emploi qui peinent à sortir seuls du chômage. Un accompagnement renforcé intervient après 6 mois de chômage pour les jeunes et après 18 mois seulement pour les plus de 25 ans, sous la forme des programmes globaux « *New Deal* ».

L'accent est clairement mis sur le suivi des chômeurs et sur l'incitation à la recherche active d'emploi plus que sur la construction d'un projet professionnel ou sur le développement de l'employabilité. L'accompagnement repose sur des processus rationalisés et sur une forte spécialisation des fonctions et des conseillers. La notion de référent unique n'apparaît réellement qu'au moment du renforcement de l'accompagnement. Les prestations d'accompagnement, telles que la formation ou le placement dans des emplois aidés, sont très peu développées au Royaume-Uni.

Les tendances récentes sont dominées par deux mouvements :

- une évolution vers l'extension à l'ensemble des personnes privées d'emploi, y compris celles qui sont actuellement inactives, du processus d'accompagnement et de tout ou partie des obligations de recherche d'emploi ;

- des interrogations émergentes sur la nécessité de renforcer l'accompagnement et le développement des compétences des publics les plus en difficultés, ainsi que sur la prise en compte dans les processus d'accompagnement d'une forte récurrence du chômage de ces publics.

## Partie 1 : Le système britannique s'appuie principalement sur un service public unifié et sur un dispositif d'indemnisation restrictif

Le système britannique d'accompagnement des demandeurs d'emploi présente les caractéristiques suivantes :

- il s'appuie sur un service public unifié d'indemnisation et de suivi des demandeurs d'emploi, autour des *Jobcentre Plus* ;

- reposant sur des règles d'indemnisation du chômage restrictives, il met l'accent sur un suivi intensif des chômeurs pour favoriser un retour rapide à l'emploi et développe peu les programmes de formation ou les contrats aidés ;

- connaissant un faible niveau de chômage, il est confronté à la persistance d'inactivité de catégories en difficultés (parents isolés, invalides et handicapés) qui constituent aujourd'hui la priorité des pouvoirs publics.

Outre des réformes importantes conduites en 1996-1997 (réforme de l'indemnisation puis création du *New Deal* pour les jeunes demandeurs d'emploi) et en 2001 (création des *Jobcentre Plus*), le système britannique connaît en outre des évolutions permanentes, le plus souvent consécutives à des expérimentations positivement évaluées. Après dix ans de gouvernement travailliste, une forme de « mise à jour » des dispositifs est envisagée et fait l'objet de premières discussions, alimentées notamment par deux rapports récents, spécifiquement présentés en annexes : le rapport Freud sur les développements futurs de la logique du « *welfare to work* »<sup>1</sup> et le rapport Leitch qui porte davantage sur les questions de compétences et de formation<sup>2</sup>.

### Encadré n° 1. - Fiche d'identité du Royaume-Uni

- ✓ 59,9 millions d'habitants, superficie 244 101 km<sup>2</sup> ;
- ✓ organisation administrative : division en Angleterre, Pays-de-Galles, Ecosse, Irlande du Nord, puis division en districts ou autorités locales. Pas d'autonomie des collectivités locales ;
- ✓ données 2006 (Eurostat) :
  - PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (UE 25=100) : 116,8 ;
  - taux d'emploi: 71,5% (moyenne UE 25 : 64,7%) ;
  - taux de chômage: 5,3% (moyenne UE 25 : 7,9%) ;
  - taux de chômage de longue durée (+12 mois): 1,2% (moyenne UE 25 : 3,6%).

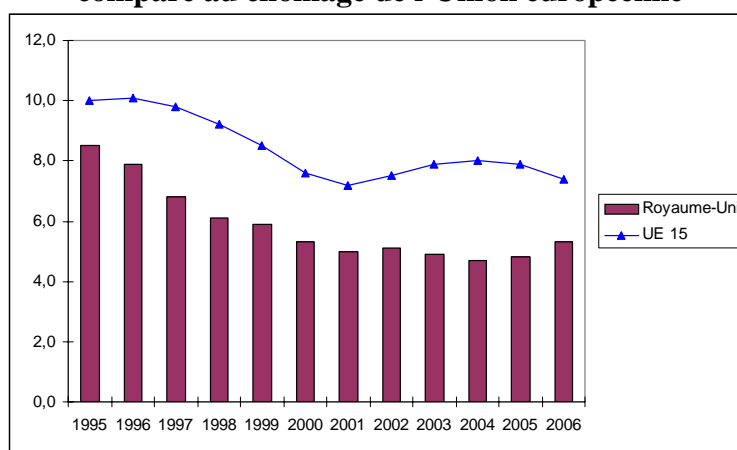
<sup>1</sup> Freud, D. (2007) « Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work - An independent report to the Department for Work and Pensions ».

<sup>2</sup> Leitch Review of Skills (2006), « Prosperity for all in the global economy - world class skills » Final Report December 2006.

## 1.1 Obtenant de bons résultats en matière de chômage, le Royaume-Uni dépense peu pour l'indemnisation et pour les programmes du marché du travail

Le taux de chômage britannique a connu une forte diminution, entamée au début des années 1990. En 1993, il s'établissait à environ 10%, au même niveau que celui de l'Union européenne à 15. La baisse a alors été continue jusqu'en 2001, à un rythme nettement plus rapide que celle observée dans le reste de l'Europe (cf. graphique ci-dessous). Depuis 2001, le chômage britannique s'est stabilisé à un niveau faible, de l'ordre de 5%, ne connaissant pas la remontée observée au niveau européen.

**Graphique n° 1 - Taux de chômage au Royaume-Uni, 1995-2006, en %, comparé au chômage de l'Union européenne**



Source : Eurostat

Dans ce contexte plutôt favorable en termes de chômage, le gouvernement britannique s'est fixé l'objectif stratégique de parvenir à terme à un taux d'emploi de 80%<sup>3</sup>, ce qui implique de maintenir en emploi les travailleurs âgés notamment et surtout de faire revenir sur le marché du travail certains publics qui en ont été éloignés (bénéficiaires des allocations d'invalidité, handicapés, parents isolés). Cette priorité a des implications directes pour le service public de l'emploi britannique, chargé d'accompagner le retour à l'emploi de personnes ne présentant pas les mêmes caractéristiques que les demandeurs d'emploi bénéficiant des allocations chômage.

Les dépenses du Royaume-Uni sur le marché du travail sont atypiques :

- en termes de part du PIB, le Royaume-Uni ne consacrait en 2004 que 0,8% de son PIB aux dépenses au titre des politiques du marché du travail, contre 2,3% en moyenne pour l'Union européenne à 15 et 2,5% pour la Suède, 2,7% pour la France et 3,7% pour les Pays-Bas (4,4% au Danemark). Le Royaume-Uni est à cette aune le pays de l'Union à 15 qui dépensait le moins pour les politiques de l'emploi ;

- mais il est le pays européen qui consacre la plus grande part du PIB aux services relatifs au marché du travail (catégorie 1 d'Eurostat<sup>4</sup>) : 0,35%, contre 0,2% en Suède, 0,24% en France et 0,32% aux Pays-Bas.

<sup>3</sup> Department for Work and Pensions (2005) *Five year strategy*.

<sup>4</sup> Eurostat distingue trois catégories de dépenses :

- ce sont donc ses dépenses liées aux programmes du marché du travail et surtout à l'indemnisation du chômage qui sont particulièrement faibles. La conception britannique des politiques actives repose donc principalement sur le suivi des demandeurs d'emploi et la recherche d'un appariement efficace entre offre et demande d'emploi, même si le Royaume-Uni a également tendance à faire relever de la catégorie 1 des activités qui pourraient ressortir d'autres catégories de mesures actives (*cf. infra*).

Le Royaume-Uni présente donc une structure déformée de ses dépenses au titre des politiques du marché du travail par rapport à la moyenne européenne, en particulier du fait du poids de la première catégorie de « services relatifs au marché du travail ». Avant retraitement, la part des dépenses affectées à cette catégorie est même supérieure à 50% du total des dépenses, en 2004 et en 2005.

**Tableau n° 1 - Dépenses au titre des politiques du marché du travail**

| Catégorie   | Royaume-Uni (2004) | Moyenne UE 15 (2004) |
|---|--------------------|----------------------|
| Services relatifs au marché du travail  | 44,4%              | 9,50%                |
| Mesures PMT (formation, emplois subventionnés, aides à la création d'entreprises, etc.) | 20%                | 27,7%                |
| Aides PMT (indemnisation du chômage, préretraites)                                      | 35,6%              | 62,9%                |

Source : Eurostat

## 1.2 La création des Jobcentre Plus a fortement simplifié le paysage institutionnel, qui reste néanmoins éclaté sur les questions de formation

### 1.2.1 Les Jobcentre Plus: un acteur unique de l'indemnisation et de l'accompagnement de l'ensemble des publics privés d'emploi

Le gouvernement britannique a profondément réformé l'organisation du service public de l'emploi, en créant en 2001 le *Jobcentre Plus*, organisme compétent pour les allocations et pour l'accompagnement de toutes les personnes sans emploi, qu'elles soient au chômage ou inactives<sup>5</sup>.

Cette création est issue de la fusion de deux organisations à réseau :

- les *Jobcentre*, en charge du placement des demandeurs d'emploi et qui depuis 1995 versaient déjà les allocations chômage ;

---

- les services : dépenses afférentes aux services chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;  
 - les mesures PMT (politiques du marché du travail) : programmes de formation, d'emplois subventionnés, d'aides à la création d'entreprise ;  
 - et les soutiens PMT : dépenses dites passives d'indemnisation et de préretraites.

<sup>5</sup> Sur l'ensemble du système britannique d'aide au retour à l'emploi, voir le document de travail du CERC : C. Gratadour (2005) « Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi », *Les papiers du CERC* 2005-04, Décembre 2005.

- et les *Benefit Agencies*, chargées du versement des allocations sociales, du moins s'agissant de l'ensemble des prestations concernant les personnes en âge de travailler<sup>6</sup>.

Cette fusion, qui avait fait l'objet d'une expérimentation préalable<sup>7</sup>, est aussi une conséquence directe de l'évolution des périmètres ministériels, les actuels ministères du travail et des pensions d'une part (*Department for Work and Pensions : DWP*) et de l'éducation et des compétences (*Department for Education and Skills : DfES*) venant alors de succéder, en 2001 également, aux ministères de l'éducation et de l'emploi d'un côté (qui s'appuyait sur les *Jobcentre*) et de la sécurité sociale de l'autre (dont les *Benefit Agencies* étaient l'opérateur local).

Cette réforme d'ampleur s'inscrit pleinement dans la logique du *Welfare to Work*, en orientant davantage vers l'emploi l'ensemble des prestations fournies. L'objectif est de fournir un emploi à ceux qui peuvent travailler et du soutien à ceux qui ne le peuvent pas.

L'organisation interne des *Jobcentre Plus* est très intégrée :

- leur direction nationale est une agence exécutive du ministère du travail et des pensions dont elle constitue de fait l'équivalent d'une direction d'administration centrale à vocation directement opérationnelle.

- les districts du *Jobcentre Plus* constituent l'échelon intermédiaire de management. Leur nombre a tendance à diminuer sous l'effet de regroupements (de 90 en 2001 à environ 50) et leur rôle a récemment été réduit s'agissant de l'achat de prestations externalisées, compétence désormais exercée au niveau central (cf. infra) ;

- les bureaux locaux (plus d'une centaine), qui accueillent les « clients », bénéficiaires des allocations et demandeurs d'emploi. Ils ne disposent pas d'une importante autonomie pour adapter l'offre de services définie nationalement, qui est très standardisée. Les agences locales ne sont d'ailleurs significativement pas dirigées par un directeur polyvalent, chaque équipe spécialisée ayant simplement un manager local en référant directement à l'échelon spécialisé supérieur ;

- des centres d'appels téléphoniques, qui sont chargés principalement du premier contact avec les clients.

Outre des objectifs d'efficacité et de simplicité liés à la mise en place d'un guichet unique, la fusion des réseaux poursuit explicitement un but d'économies budgétaires et de réduction d'effectifs. Au total, les *Jobcentre Plus* comptaient 69 000 agents en mars 2007, contre 80 000 en mars 2004. L'objectif, fixé dans un plan quadriennal s'inscrivant dans le cadre d'un programme gouvernemental (*Government's Efficiency Programme*), est d'atteindre un total de 67 500 agents en mars 2008.

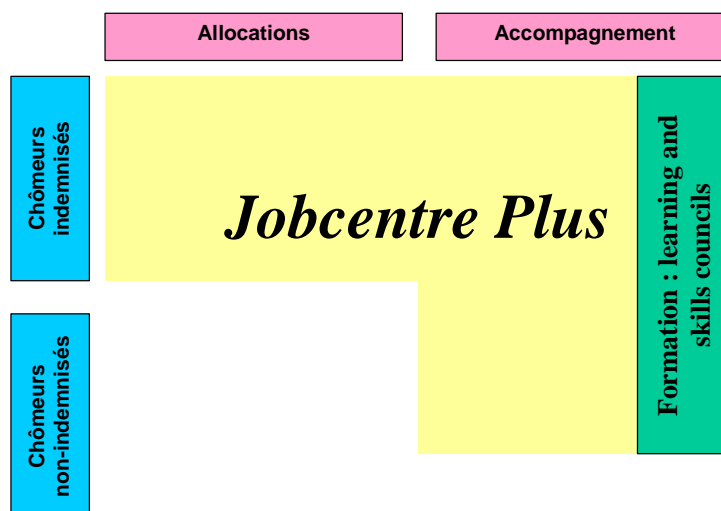
Au final, même si tout ou partie des activités d'accompagnement peut faire l'objet d'un recours au secteur privé (cf. infra), les *Jobcentre Plus* sont bien l'intervenant unique responsable en matière d'indemnisation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le paysage institutionnel est rendu plus simple au Royaume-Uni par l'absence de dichotomie organique entre ces deux fonctions d'une part et par le rôle réduit des

<sup>6</sup> A noter toutefois que l'Irlande du Nord a à la fois un réseau de bureaux pour l'emploi et pour les allocations et des *Jobcentres*.

<sup>7</sup> Projet ONE, mené à partir de 1999 dans 12 zones pilotes, qui a fait l'objet d'évaluations positives.

collectivités locales d'autre part, les autorités locales n'étant pas en charge de fonction d'aide sociale et de réinsertion professionnelle des publics concernés<sup>8</sup>. Pour autant, les *Jobcentre Plus* ne disposent pas de l'ensemble des leviers de l'accompagnement, en particulier s'agissant de la formation professionnelle, et ils n'accompagnent pas réellement les chômeurs qui ne bénéficient d'aucune allocation.

### Schéma n° 1 - Organisation institutionnelle de l'accompagnement des demandeurs d'emploi



#### 1.2.2 Une articulation nécessaire avec d'autres acteurs, notamment sur les questions de formation

Bien que s'insérant nécessairement dans un environnement institutionnel plus large et inévitablement partenarial, par exemple avec les autorités locales ou les agences de développement régional qui ont une dimension de leur action centrée sur le développement de l'emploi, les *Jobcentre Plus* ont une activité locale totalement tournée vers leurs publics et vers la production de services et non vers les partenariats locaux. En revanche, la production de services individualisés implique parfois une articulation avec d'autres institutions assurant des services complémentaires dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. C'est le cas en matière de garde d'enfant ou de développement économique, mais aussi s'agissant de l'orientation et de l'insertion professionnelles des jeunes, un réseau spécifique dénommé *Connexions Service* étant chargé en Angleterre de l'accueil des jeunes et disposant de nombreuses antennes locales. C'est surtout le cas pour la formation professionnelle, domaine où le paysage institutionnel est plus complexe.

Si la politique de l'emploi est au Royaume-Uni une politique nationale déclinée localement par les agences gouvernementales que sont les *Jobcentre Plus*, la politique de formation et de développement des compétences, directement connectée à la politique

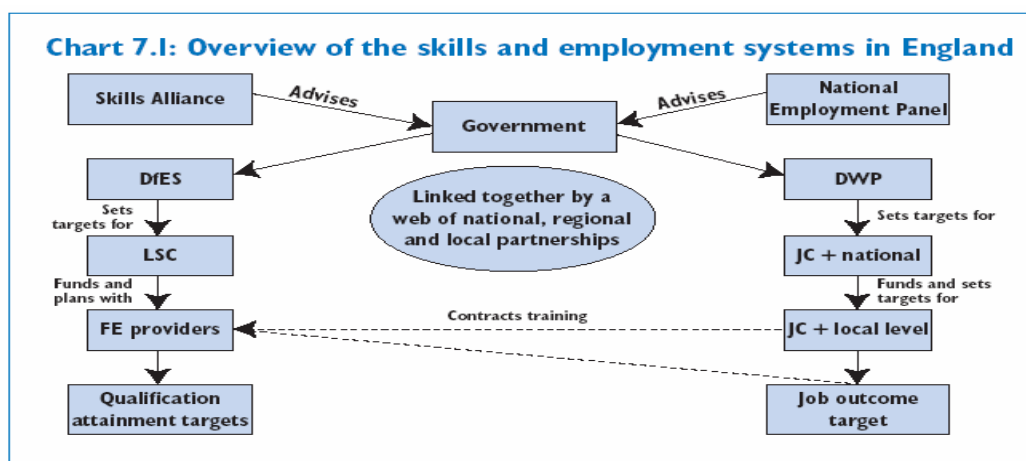
<sup>8</sup> La période récente est néanmoins marquée par une montée en puissance des autorités locales sur les politiques de développement économique et d'emploi. Le gouvernement encourage d'ailleurs cette évolution, en promouvant les initiatives locales, notamment des villes, pour coordonner l'ensemble des intervenants concernés. Il promeut ainsi une nouvelle « *City Strategy* », pour lutter contre les poches de pauvreté et de chômage : dans 15 sites expérimentaux, les autorités locales ont formé un consortium destiné à mieux coordonner les actions des différents acteurs.

d'éducation, entre dans le champ des compétences dévolues aux autorités de l'Ecosse, du Pays-de-Galles ou de l'Irlande du Nord. Le ministère de l'éducation et des compétences n'intervient d'un point de vue opérationnel que pour la seule Angleterre. Pour autant, dans un contexte où le Royaume-Uni se caractérise par la persistance d'importants problèmes de qualification d'une part importante de la population, le gouvernement a souhaité depuis 2001 relancer une politique ambitieuse de développement des compétences.

En Angleterre, les *Learning and Skills Councils*, organismes de droit privé, sont chargés depuis 2001 de la politique de formation continue de l'ensemble des personnes en âge de travailler, en emploi, au chômage ou inactives<sup>9</sup>. Dotés d'un bureau national, de 9 directions régionales et de 47 conseils locaux, les LSC sont à chaque niveau administrés par des représentants des mondes éducatifs et économiques. Ils développent notamment une stratégie particulière pour les jeunes, en particulier pour ceux qui ne sont ni en emploi, ni à l'école ni en formation, ainsi que pour les adultes ne disposant pas des compétences de base. En partenariat avec le *Jobcentre Plus* dont les LSC ont repris les programmes de formation (*cf. infra*), il s'agit notamment de ramener les publics peu qualifiés vers l'emploi. Agissant dans un contexte budgétaire décrit comme contraint<sup>10</sup>, les LSC accordent la priorité aux formations à vocation professionnelle. Les LSC s'appuient sur les universités (*colleges*) et des prestataires extérieurs pour assurer les formations. S'agissant de la formation des demandeurs d'emploi, le financement des prestataires est généralement partiellement lié à l'effectivité de leur retour à l'emploi.

Comme en témoigne le graphique ci-dessous issu du rapport Leitch de décembre 2006, il existe donc bien deux chaînes opérationnelles distinctes, pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi d'une part et la régulation des dispositifs de formation d'autre part, dont les objectifs ne se recoupent que partiellement.

### Schéma n° 2 - Le système institutionnel pour l'emploi et la formation en Angleterre<sup>11</sup>



source : Leitch Report

<sup>9</sup> Y compris les actions de formation en direction des jeunes de 16 à 19 ans qui représentent les deux tiers de leurs budgets.

<sup>10</sup> *The Learning and Skills Council's Annual Report and Accounts for 2005-06*, disponible sur le site <http://www.lsc.gov.uk>.

<sup>11</sup> DfES= Department for Education and Skills, ministère de l'éducation et des compétences ; DWP=Department for work and pensions, ministère du travail et des pensions ; LSC= Learning and Skills Councils ; JC+= Jobcentre Plus.

Depuis un rapport de 2004 du *National Employment Panel*<sup>12</sup>, organisme consultatif placé auprès du ministère du travail et des pensions, l'exigence d'une meilleure collaboration entre la sphère emploi et la sphère formation a été clairement identifiée. En conséquence, le partenariat entre *Jobcentre Plus* et LSC connaît des développements nouveaux, qui s'appuient notamment sur la conclusion de plans d'actions communs au niveau régional. Ces plans s'attachent à faire converger les priorités nationales et régionales des deux organismes et prévoient notamment des actions de formation de demandeurs d'emploi, pour un volume pré-déterminé, ainsi que des actions d'amélioration de la coordination entre *Jobcentre Plus* et LSC. Dans son *Business plan 2007-2008*, la direction nationale des *Jobcentre Plus* marque sa volonté de développer ses partenariats avec les LSC pour améliorer le caractère « sur-mesure » de ses services. De leur côté, les LSC mettent l'accent sur le levier que peut constituer la formation dans l'accès à l'emploi durable, notamment pour favoriser la maîtrise par tous des compétences de base.

La tendance des rapports récents (rapport Leitch qui souligne qu'il existe un véritable chevauchement de responsabilités entre les institutions chargées de l'emploi et celles chargées de la formation professionnelle, mais aussi rapport Varney<sup>13</sup>) va à la conception d'un service intégré s'approchant encore plus d'un véritable guichet unique pour les citoyens, même si les institutions subsistent avec leurs logiques d'action et leurs finalités différentes.

### **1.3 Des règles d'indemnisation stables depuis 1996, caractérisées par un faible niveau et des durées limitées**

Le dispositif britannique d'indemnisation du chômage est demeuré inchangé depuis 1996, date de la création d'une prestation unique, la *Jobseeker's allowance* (JSA) en lieu et place de deux prestations. Si la réforme de 1996, marquée par un durcissement des conditions d'indemnisation, a donné lieu à un débat politique, elle n'a pas été remise en cause depuis et fait dorénavant l'objet d'un large consensus. Alors que la JSA concerne les personnes qui peuvent travailler et qui s'engagent à rechercher activement un emploi, le débat actuel et les réformes récentes portent davantage sur les allocations à destination des autres publics qui ont vocation à faire aussi de plus en plus l'objet d'un accompagnement vers l'emploi.

#### ***1.3.1 La Jobseeker's allowance et les conditions associées***

Allocation unique, la JSA se décompose toutefois en deux configurations différentes :

- une allocation basée sur les contributions -JSA(C)- versée sous conditions de travail et de cotisation préalable. Le montant de l'indemnisation est forfaitaire et fonction de l'âge (362 euros mensuels pour une personne de plus de 25 ans, 282 € entre 18 et 24 ans), sans examen des ressources ou du patrimoine familial. L'allocation est versée pendant six mois au maximum ;

<sup>12</sup> Welfare to Workforce Development, The National Employment Panel (NEP), Mars 2004.

<sup>13</sup> Sir David Varney's report, "Service Transformation: a Better Service For Citizens and Businesses, a Better Deal for Taxpayers" December 2006.

- une allocation basée sur les ressources -JSA(IB)-, prestation différentielle qui n'est accordée qu'à l'issue d'un double examen du patrimoine et des revenus du ménage<sup>14</sup>. Elle est versée sans limitation de durée et peut venir prendre le relais de la JSA(C) à l'issue des 6 mois de versement ou être accordée dès le départ aux personnes n'ayant pas suffisamment cotisé. Le montant de la JSA(IB) est, pour une personne seule, identique à celui de la JSA(C), mais peut être supérieur pour les personnes en couple.

Au total, le caractère forfaitaire de l'indemnisation, son niveau limité et son versement limité à 6 mois avant de devenir différentielle et soumise à conditions de ressources familiales confèrent un aspect particulièrement restrictif et peu généreux au système britannique d'indemnisation du chômage. Ce trait est néanmoins nuancé par le rôle de soutien au revenu joué parallèlement par les allocations logement (aide au paiement du loyer, mais aussi de la taxe d'habitation) auxquelles les bénéficiaires de la JSA ont automatiquement droit.

Le bénéfice de la JSA est subordonnée à la conclusion d'un « Contrat du demandeur d'emploi » (*Jobseeker's Agreement*), qui lie le demandeur d'emploi et son *Jobcentre Plus* en mentionnant les engagements réciproques. Le demandeur d'emploi s'engage notamment à rechercher activement un emploi et à en apporter la preuve régulière dans le cadre du suivi assuré par le *Jobcentre Plus* (*cf. infra*).

La question de l'emploi convenable que le demandeur d'emploi se doit d'accepter sous peine de sanctions ne fait pas l'objet d'une définition formelle et précise au Royaume-Uni, en termes de niveaux de qualification, de rémunération ou de localisation géographique. En revanche, deux périodes sont distinguées :

- pendant les 13 premières semaines, il est admis que le demandeur d'emploi pose des restrictions, dès lors qu'elles correspondent à des aspirations réalistes notamment quant au type d'emploi recherché. Ainsi, pendant cette période la recherche d'emploi peut être légitimement restreinte au champ professionnel antérieur du chômeur ;

- à l'issue de cette période et de l'entretien qui la clôt, le demandeur d'emploi n'est légitime à refuser aucun emploi.

Tous les cas de non-respect par le demandeur d'emploi de ses obligations (défaut de recherche d'emploi, refus d'une formation ou d'un emploi) peuvent donner lieu à sanction, qui relève d'un agent, qualifié de « *Decision maker* », distinct du conseiller. Les sanctions prennent la forme d'une suspension du versement de l'allocation. Elles peuvent faire l'objet d'un appel devant une juridiction.

Au total, les chômeurs indemnisés au titre de la JSA représentent environ la moitié des chômeurs au sens du BIT. L'autre moitié correspond soit à des personnes bénéficiant d'autres allocations et étant disponibles et à la recherche d'un emploi, soit à des personnes ne bénéficiant d'aucune autre allocation.

---

<sup>14</sup> Elle n'est par exemple pas versée dès lors que le conjoint travaille plus de 24 heures par semaine au salaire minimum britannique.

### 1.3.2 *Les autres allocations et le renforcement des efforts pour ramener vers l'emploi les publics concernés*

Pour les personnes considérées comme étant dans l'incapacité de travailler et ne recherchant pas un emploi, les principales allocations sont *l'Incapacity Benefit* (IB) et *l'Income Support* (IS).

*L'Incapacity Benefit* est une prestation forfaitaire versée sans conditions de ressources, pour les personnes de 20 à 60 ans ayant à la fois obtenu un aval médical à l'issue d'une évaluation des capacités personnelles et cotisé suffisamment au cours des deux années précédant la déclaration d'invalidité. Les montants mensuels peuvent atteindre environ 500 euros après une période d'un an d'invalidité (autour de 400 euros en deçà), voire 600 euros pour ceux qui sont entrés avant 35 ans en invalidité. Les personnes ayant rempli les conditions médicales mais n'ayant pas suffisamment cotisé sont orientées vers *l'Income Support*.

*L'Income Support* est une prestation sociale différentielle sous conditions de ressources et de patrimoine réservée aux parents isolés, aux personnes dans l'incapacité de travailler parce qu'ils s'occupent d'une personne dépendante, ainsi qu'aux malades, handicapés ou aveugles de moins de 60 ans. Son montant mensuel de base est inférieur à 400 euros, avec un supplément possible d'environ 60 euros pour les personnes présentant un handicap (570 euros pour un couple). Il s'agit d'une forme de « filet de sécurité » pour l'ensemble des personnes n'ayant droit à aucune autre allocation.

Les bénéficiaires de ces allocations ne sont pas soumis aux obligations de recherche d'emploi qui s'imposent aux bénéficiaires de la JSA. Mais dans un contexte d'un faible chômage et d'un nombre limité de chômeurs indemnisés, la priorité politique déjà évoquée va désormais à l'activation de ces dépenses destinées à des populations ayant le statut d'inactifs, principalement les parents isolés qui peuvent recevoir *l'Income Support* et les personnes invalides qui pourraient être en mesure de revenir sur le marché du travail. Le *National Audit Office* a ainsi évalué que sur l'année budgétaire 2005-2006, la JSA ne représentait que 12% du total des dépenses liées aux trois allocations. Les estimations pour 2006-2007 confirment cet ordre de grandeur, aux alentours de 13,5%.

En janvier 2006, le gouvernement britannique a publié un livre vert sur la réforme du *Welfare*<sup>15</sup>, avant d'introduire un projet de loi en juillet 2006. Promulguée en mai 2007, la loi de réforme du *Welfare* a notamment pour conséquence la création d'une nouvelle allocation, dénommée *Employment and Support Allowance* (ESA), qui remplace *l'Incapacity Benefit*. Parallèlement, les projets expérimentaux *Pathways to Work*, lancés en 2003 pour évaluer l'impact d'un accompagnement renforcé sur le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'allocation d'invalidité vont faire l'objet d'une généralisation sur tout le territoire, modifiant l'offre de services des *Jobcentre Plus* à destination de ces publics, la rapprochant de celle destinée aux chômeurs. Le même mouvement s'observe en direction des parents isolés.

<sup>15</sup> « A new deal for welfare: Empowering people to work », 24 January 2006.

**Tableau n° 2 - Nombre de bénéficiaires des différentes allocations versées par les *Jobcentre Plus* aux personnes hors emploi**

|                       | Nombre de bénéficiaires<br>(novembre 2006) | Dépenses annuelles<br>(2006-2007)  |
|-----------------------|--|------------------------------------|
| Jobseeker's Allowance | 904 230                                    | 2,5 Mds £                          |
| Incapacity Benefit    | 2 714 950                                  | 12,5 Mds £                         |
| Income Support        | 941 080                                    | 3,4 Mds £<br>(pour parents isolés) |

source : Site internet du DWP, rapport Freud

En revanche, la réflexion ne semble pas engagée sur le renforcement de l'accompagnement des personnes qui ne reçoivent aucune allocation, par exemple les chômeurs de longue durée dont le conjoint travaille et qui en conséquence ne bénéficient pas de la JSA basée sur les revenus. Ces personnes ont le droit d'être accompagnées, mais elles ne font pas l'objet d'un suivi et n'ont pas d'obligation de recherche d'emploi, le dispositif d'accompagnement étant largement conçu pour les indemnisés.

#### **1.4 Le Royaume-Uni n'a pas recours au profilage tandis que l'externalisation de l'accompagnement s'organise sur des bases géographiques ou par sous-traitance**

Le *Jobcentre Plus* a choisi de ne pas avoir recours à un outil statistique de profilage, les expérimentations conduites n'ayant pas apporté la preuve d'une plus grande efficacité et d'une meilleure efficience par rapport à un système reposant sur l'évaluation individuelle du conseiller personnel. Le dispositif, qui vise à promouvoir une sortie rapide du chômage et à ne pas effectuer de dépenses inutiles en apportant du soutien à ceux qui n'en ont pas besoin, repose donc sur la capacité des conseillers à identifier ces besoins mais aussi et surtout sur l'idée qu'il conviendra d'aider ceux qui malgré le suivi intensif exercé pendant la première période de chômage n'auront pas retrouvé d'emploi.

L'intervention de prestataires privés d'accompagnement repose principalement sur la sous-traitance par le *Jobcentre Plus* de prestations qu'ils n'assurent pas en direct. Environ un tiers des crédits du programme "*Welfare to work*" donne ainsi lieu au recours à environ 1000 prestataires extérieurs, associatifs ou à but lucratif. Surtout, la plus grande part des programmes des *New Deal* est assurée en externe au *Jobcentre Plus*, tout comme l'ensemble des prestations de formation et d'aide à la recherche d'emploi.

Parallèlement, les prestataires privés interviennent sur l'ensemble du processus d'accompagnement, cette fois de manière exclusive au *Jobcentre Plus*, dans des zones géographiques prioritaires dites "*Employment Zones*", sélectionnées du fait des difficultés particulières rencontrées par les publics y résidant (cf. *infra*).

Au total, si les *Jobcentre Plus* sont au cœur du dispositif d'accompagnement et ne se trouvent pour l'essentiel pas placés en situation de concurrence par rapport à des prestataires privés, ceux-ci sont très présents dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi. L'offre de services des *Jobcentre Plus* est en effet principalement conçue pour accélérer le retour à l'emploi de personnes qui peuvent relativement aisément retrouver un emploi, dans un environnement économique

favorable. Elle est en revanche considérée comme moins adaptée pour des publics plus défavorisés, moins “employables”.

Le rapport Freud propose en conséquence de renforcer la place des prestataires externes, en les faisant intervenir plus tôt dans le processus, et en organisant une délégation à deux niveaux : des organismes « primo-contractants » seraient chargés d’organiser les services d’accompagnement en ayant recours à des sous-traitants. L’ensemble du double processus contractuel serait fondé sur des incitations à la performance, avec un système de rémunération basé sur les résultats.

## **Partie 2 : Les services d'accompagnement des demandeurs d'emploi mettent l'accent sur un suivi intensif et rapide, puis sur un appui renforcé**

Le processus d'accompagnement des demandeurs d'emploi a fait l'objet d'une reconfiguration d'ampleur dans le cadre de la création des *Jobcentre Plus* et de la mise en place des *New Deal*. Il est en outre constamment évolutif, selon des modalités s'appuyant fortement sur des expérimentations et des projets pilotes. Ce recours à la forme expérimentale est une caractéristique forte du système britannique, qui n'hésite pas à engager des innovations sur quelques zones du territoire, à se laisser le temps de réellement les mettre en œuvre et les évaluer, puis à les généraliser si les résultats sont satisfaisants ou à les abandonner à défaut.

### **2.1. La forte spécialisation des conseillers conduit à un ciblage par catégories de publics et à une individualisation de la relation avec le demandeur d'emploi**

La politique de ciblage et d'accompagnement des demandeurs d'emploi est dominée au Royaume-Uni par des constats et des principes clairement affirmés par la direction nationale du *Jobcentre Plus* :

- la plupart des demandeurs d'emploi sont capables de retrouver seuls un emploi et l'effort en termes de dépenses publiques doit être concentré sur ceux qui ont besoin d'une aide pour retrouver un emploi. Dans un contexte où deux tiers des demandeurs d'emploi trouvent un emploi avant d'atteindre 3 mois de chômage et 80% avant 6 mois<sup>16</sup>, et où les durées d'indemnisation sont brèves, les démarches d'accompagnement renforcé n'ont vocation qu'à intervenir plus tardivement ;

- l'intensité des contacts est un facteur essentiel de retour à l'emploi, ou au moins de sortie du chômage et des allocations correspondantes : plus les demandeurs d'emploi sont reçus en entretien, moins ils restent longtemps au chômage.

#### **2.1.1 La recherche d'un accompagnement « sur mesure » en fonction de la distance temporelle à l'emploi**

L'objectif du *Jobcentre Plus* est d'offrir un accompagnement « sur-mesure » qui réponde aux besoins de chaque demandeur d'emploi et aux exigences d'efficacité de son intervention. Dans son rapport sur les conseillers personnels du *Jobcentre Plus*<sup>17</sup>, le *National Audit Office* (équivalent de la Cour des comptes) distingue, dans la stratégie d'accompagnement du *Jobcentre Plus*, cinq niveaux de publics et de modes associés de soutien offerts aux personnes susceptibles de rechercher un emploi :

<sup>16</sup> Chiffres cités par le rapport Freud.

<sup>17</sup> National Audit Office, *Jobcentre Plus Delivering effective services through Personal Advisers*, Report by the Comptroller and Auditor general - HC 24 Session 2006-2007 - 29 November 2006.

- les personnes qui travaillent déjà, qui veulent trouver un autre emploi et qui ne sollicitent pas le bénéfice d'allocations : le *Jobcentre Plus* n'a à leur apporter aucun soutien, leurs recherches pouvant passer par les outils internet et presse de recherche d'emploi ;

- les personnes qui ont travaillé récemment et qui sont susceptibles de n'être des bénéficiaires de la JSA que pour une courte durée: elles ont vocation à chercher elles-même un emploi, avec le soutien du *Jobcentre Plus* qui lors du suivi peuvent leur indiquer des offres disponibles. Il y a alors un suivi par le *Jobcentre Plus*, mais pas réellement d'accompagnement ;

- les personnes qui ont déjà travaillé sur de longues périodes, qui sont à l'écart du marché du travail depuis un moment et qui peuvent être bénéficiaires de la JSA, l'allocation d'invalidité (IB) ou du revenu de base (IS): elles peuvent utiliser de manière mixte l'appui du *Jobcentre Plus*, sur une base volontaire ou obligatoire, et les canaux extérieurs de recherche d'emploi ;

- les personnes qui sont au chômage de longue durée ou qui alternent systématiquement emplois de courte durée et chômage indemnisé : elles auront vocation à bénéficier de l'accompagnement du *Jobcentre Plus*, le cas échéant dans le cadre d'un *New Deal* si le chômage se prolonge, sur la base d'entretiens réguliers obligatoires ;

- les personnes qui présentent des barrières significatives en vue d'un retour à l'emploi (problèmes de santé, problèmes de garde d'enfant), qui sont généralement bénéficiaires de l'allocation d'invalidité ou du revenu de base : elles auront des entretiens réguliers à des moments clés mais devront être volontaires pour bénéficier d'entretiens plus fréquents.

### **2.1.2 Une forte spécialisation des conseillers qui conduit à une intervention tardive du concept de référent unique**

L'organisation des agences du *Jobcentre Plus* repose sur le choix d'une grande spécialisation du personnel, en premier par distinction entre :

- des conseillers personnels chargés de l'accompagnement vers l'emploi des « clients » du *Jobcentre Plus* ;

- des personnels plus administratifs, chargés de fonctions spécifiques : des agents de contact qui assurent téléphoniquement la première inscription des demandeurs d'emploi, des évaluateurs financiers qui gèrent l'entrée des bénéficiaires dans le dispositif d'allocations qui les concerne, des agents qui assurent de brefs entretiens de suivi tous les 15 jours notamment pour vérifier l'effectivité de la recherche d'emploi, et depuis peu des agents de soutien administratif qui assistent les conseillers dans la prise de rendez-vous et le cas échéant dans les contacts téléphoniques qui les suivent.

Parmi les conseillers personnels, la spécialisation est également forte, même si elle peut varier selon les sites :

- une équipe dédiée est généralement chargée de la prospection des offres d'emploi et donc des contacts avec les entreprises, dont ne s'occupent pas les conseillers personnels en relation avec les demandeurs d'emploi ;

- les conseillers qui reçoivent les demandeurs d'emploi sont souvent spécialisés soit sur la première période de chômage (13 premières semaines), soit sur la période suivante dite de redémarrage (« *restart* », correspondant à des entretiens après 13 semaines, 6 mois, un an de chômage), soit sur les programmes ultérieurs de *New Deal*. Parmi les conseillers affectés aux *New Deal*, certains sont spécialisés sur les jeunes, d'autres sur les plus de 25 ans, d'autres sur les invalides ou handicapés, d'autres enfin sur les parents isolés.

Si la volonté est de faire bénéficier le demandeur d'emploi d'un conseiller personnel unique au sein de chacune des phases, il apparaît que le référent unique n'est une réalité généralisée qu'après l'entrée dans les programmes *New Deal*.

Le *National Audit Office* (NAO) a estimé que le *Jobcentre Plus* s'appuyait, en 2005-2006 sur 9300 équivalent-temps plein de conseillers personnels, ainsi répartis :

- 2977 ETP pour les conseillers chargés des nouveaux bénéficiaires de la JSA ;
- 2200 ETP pour ceux chargés des *New Deal* pour les jeunes, pour les plus de 25 ans et pour les plus de 50 ans ;
- 1721 ETP pour ceux chargés des parents isolés ;
- 1221 ETP pour les conseillers « *restart* » ;
- 1165 ETP pour les conseillers en charge des personnes invalides ou handicapées.

Le NAO a également calculé que les conseillers personnels passaient environ 52% de leur temps en entretiens avec les demandeurs d'emploi, proportion jugée en amélioration mais encore insuffisante et perfectible en allégeant les tâches administratives qui pèsent sur eux. Le recrutement de personnels de soutien administratif s'inscrit dans cette perspective, notamment pour décharger les conseillers de contraintes de prise et de modification de rendez-vous et pour leur éviter d'être dérangés par le téléphone pendant les entretiens.

La durée moyenne d'un entretien avec un conseiller personnel est estimée par le NAO à 41 minutes, chaque conseiller assurant en moyenne 28 entretiens par semaine. Le *Jobcentre Plus* s'est fixé l'objectif d'atteindre 35 entretiens par semaine en moyenne sur l'année budgétaire 2006-2007, objectif soutenu par le NAO qui prend tout de même soin de rappeler la nécessité de préserver la qualité du service rendu.

Durant les entretiens, les conseillers personnels sont à la fois chargés d'aider les « clients » à surmonter leurs difficultés à retrouver un emploi et de s'assurer qu'ils respectent leurs obligations. Ils disposent d'un outil informatique leur permettant de calculer directement l'évolution des revenus découlant de l'acceptation par le chômeur d'une offre d'emploi. Cet outil intègre l'ensemble des revenus, y compris les autres aides sociales (logement par exemple) et les gains monétaires liés au crédit d'impôt pour les travailleurs.

## **2.2 Le processus d'accompagnement est construit en plusieurs étapes, du suivi intensif initial aux programmes *New Deal***

Le processus d'accompagnement comporte schématiquement trois phases principales :

- une phase initiale de 13 semaines, pendant laquelle le traitement administratif de l'accès aux allocations se double d'un suivi intensif de la recherche d'emploi, à partir d'un

entretien centré sur les perspectives retour à l'emploi et sur les obligations réciproques du *Jobcentre Plus* et du chômeur ;

- une phase de « nouveau démarrage » pour ceux qui n'ont alors pas trouvé d'emploi, entre 13 semaines et 26 semaines (6 mois) pour les jeunes et 18 mois pour les autres demandeurs d'emploi. Cette phase ne diffère pas profondément de la phase initiale mais est rythmée, en plus du suivi intensif qui se poursuit, par des entretiens centrés sur l'emploi et marquée par une évolution des obligations du demandeur d'emploi ;

- une phase d'entrée dans un programme *New Deal*, après 6 mois pour les jeunes et 18 mois pour les autres, qui correspond à un accompagnement renforcé et personnalisé.

### Schéma n° 3 - Processus d'accompagnement des demandeurs d'emploi bénéficiaires de la *Jobseeker's Allowance*

|   |  |  |
|---|--|--|
| Phase initiale : 13 semaines  | Phase <i>Restart</i> : de 6 à 18 mois  | <i>New Deal</i> : à partir de 18 mois  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inscription</li> <li>- Entretien initial</li> <li>- Entretien de suivi tous les 15 jours</li> <li>- Entretien après 13 semaines</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entretiens après 6 mois, 12 mois, 18 mois</li> <li>- Entretiens de suivi tous les 15 jours</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entretiens nombreux et réguliers avec un conseiller personnalisé</li> </ul> |

#### 2.2.1 Les premiers entretiens : timing, objectifs et plan d'action

##### 2.2.1.1 L'inscription et le premier entretien

L'entrée dans le dispositif du *Jobcentre Plus* donne lieu à un processus très formalisé, reposant à la fois sur un exercice d'ordre administratif et financier (inscription, ouverture des droits à l'allocation) et sur une orientation très claire vers l'objectif d'un retour rapide vers l'emploi.

Le processus repose sur les étapes initiales suivantes :

- le « client » téléphone à un centre téléphonique de contact (« *Jobcentre Plus Direct* »), où l'agent de contact enregistre les premiers renseignements administratifs nécessaires à l'inscription et détermine à quelle allocation le bénéficiaire aura droit. L'entretien dure environ 10 minutes. Le client est ensuite rappelé par téléphone dans les 24 heures pour lui donner l'ensemble des précisions nécessaires à l'ouverture des droits et pour se voir proposer un rendez-vous au *Jobcentre Plus* dans les quatre ou cinq jours suivants<sup>18</sup>. Ce second entretien téléphonique dure environ 45 minutes. Le « client » reçoit une lettre confirmant l'heure et le lieu du rendez-vous, dont il est précisé qu'il est obligatoire ;

<sup>18</sup> Sauf pour les personnes qui demandent l'allocation d'invalidité, pour lesquelles le premier rendez-vous n'était jusqu'à présent prévu que huit semaines après l'inscription.

- le demandeur d'emploi se rend ensuite au rendez-vous prévu au *Jobcentre Plus*, où il commence par rencontrer un « évaluateur financier » chargé de vérifier que l'ensemble des éléments administratifs a été réuni pour permettre l'ouverture des droits à l'allocation à laquelle le bénéficiaire a droit. Cet entretien dure environ 20 minutes ;

- le « client » a immédiatement ensuite son entretien avec un conseiller, entretien centré sur l'emploi (« *work-focused interview* »), pour une durée d'environ 40 minutes (60 minutes pour les parents isolés et les bénéficiaires de l'*Incapacity Benefit*). Cet entretien permet d'examiner l'antériorité professionnelle de la personne ainsi que ses aspirations. Il sert à établir le contrat liant le *Jobcentre Plus* et le demandeur d'emploi (*Jobseeker's Agreement*) et à préciser à ce dernier ses droits et obligations. Il peut aussi permettre au conseiller d'informer le demandeur sur des offres d'emploi disponibles.

Une fois cette phase initiale achevée, le « client » doit rechercher activement un emploi. Le *Jobcentre Plus* incite fortement à une recherche s'appuyant sur des recherches par internet, le téléphone ou la presse effectuées au domicile de la personne, pour éviter l'encombrement des agences.

### 2.2.1.2 *Le plan d'action individuel et le Jobseeker's Agreement*

Le plan d'action individuel s'appuie sur un outil contractuel, le *Jobseeker's agreement*. Il pose les objectifs de la recherche d'emploi et les étapes à entreprendre à cette fin. Il doit être réaliste au regard des compétences individuelles du demandeur d'emploi et des emplois disponibles. Donnant lieu à une signature par le conseiller et par le chômeur, il rappelle et clarifie les obligations réciproques<sup>19</sup>. Il sert de base aux contacts ultérieurs avec le *Jobcentre Plus* et peut être actualisé à tout moment, par accord réciproque.

### 2.2.1.3 *L'entretien de suivi tous les quinze jours*

Le *Jobcentre Plus* a mis en place un suivi très étroit des demandeurs d'emploi percevant la JSA, processus distinct de l'accompagnement assuré par les conseillers dits personnels. Ce suivi se traduit par des entretiens très réguliers, toutes les deux semaines, avec des agents administratifs chargés de s'assurer de la réalité de la recherche d'emploi. Les entretiens, d'une durée brève (5 à 7 minutes, parfois jusqu'à 10 minutes), donnent lieu à la vérification de l'accomplissement des démarches de recherche d'emploi (au moins trois démarches nouvelles par semaine) et à une signature par laquelle le demandeur d'emploi certifie qu'il est toujours au chômage, ce qui lui donne droit à la poursuite du versement des allocations.

Ce suivi peut être intensifié, sous la forme d'un entretien hebdomadaire, voire quasi-quotidien en cas de suspicion d'activités parallèles non-déclarées. Lors de cet entretien de suivi, des offres d'emploi peuvent être proposées : il ne s'agit pas de l'objet de l'entretien, d'autant que les offres sont considérées comme largement accessibles, mais des propositions ciblées peuvent servir à tester un chômeur soupçonné d'une recherche délibérément peu intensive.

Le *Jobcentre Plus* exprime la volonté que le demandeur d'emploi voit tous les quinze jours le même agent, tout en reconnaissant que ce n'est pas toujours possible. Dans les faits, les cas où les demandeurs d'emploi voient tous les quinze jours le même agent sont loin de correspondre à une généralité.

<sup>19</sup> Les engagements du *Jobcentre Plus* sont repris dans une « charte du client ».

### **Encadré n° 2 - Des expérimentations faisant varier le processus pendant les 13 premières semaines**

Une large expérimentation menée par le *Jobcentre Plus* à partir de janvier 2005 a consisté à faire varier les modalités d'accompagnement pendant les 13 premières semaines pour apprécier quels en étaient les effets sur les flux de sortie vers l'emploi. Sur de nombreux sites (13 districts et 137 bureaux locaux ont participé), cinq dispositifs alternatifs ont été testés :

- un suivi toutes les deux semaines effectué par téléphone et non physiquement ;
- pas de suivi ni de signature hebdomadaire pendant 13 semaines, mais un contact téléphonique aléatoire pendant cette période ;
- pas de suivi ni de signature hebdomadaire pendant 7 semaines, mais un contact téléphonique aléatoire pendant cette période ;
- un entretien de suivi tous les 15 jours, mais plus court ;
- un suivi et une signature tous les 15 jours, mais par groupe et non individuellement.

Ces expérimentations étaient guidées par une volonté de maintenir l'efficacité actuelle à un coût moindre. L'évaluation<sup>20</sup> a montré qu'en fait le dispositif actuel était proche d'être optimum en termes d'efficience : les économies budgétaires générées seraient inférieures aux surcoûts liés à la diminution des sorties vers l'emploi et donc au maintien des allocations.

En effet, les trois premiers dispositifs se traduisent par une baisse significative des sorties vers l'emploi. Le maintien d'un entretien physique, individuel mais plus court ou collectif, a en revanche des effets moindres et non significatifs. L'expérimentation tend donc à identifier la fréquence des interventions et la rencontre physique comme des facteurs impactant les sorties vers l'emploi.

#### **2.2.2 Le processus d'accompagnement après trois mois : un nouveau démarrage pour ceux qui n'ont pas retrouvé d'emploi**

##### *2.2.2.1 Une série d'entretiens, organisés à une fréquence assez faible*

Après treize semaines de chômage (environ trois mois), le processus ne change pas profondément de modalités, combinant toujours accompagnement par un (ou plusieurs) conseillers dits personnels et suivi administratif régulier, mais il repose sur l'idée que l'absence de retour à l'emploi à cette échéance est le signe de difficultés particulières. En conséquence, des entretiens professionnels, à intervalles relativement espacés, vont venir faire un point régulier sur ces difficultés et sur les moyens de les surmonter. La limite de 13 semaines correspond aussi au moment où le demandeur d'emploi ne sera plus considéré comme légitime à restreindre le champ de sa recherche d'emploi et devra, théoriquement, accepter toute offre d'emploi. Enfin, les programmes d'aide à la recherche d'emploi (rédaction de CV, clubs de demandeurs d'emploi) sont également accessibles après 13 semaines (*cf. infra*).

<sup>20</sup> Jayne Middlemas (2006), *Jobseeker's Allowance intervention pilots quantitative evaluation*, Department for Work and Pensions Research Report, No. 382, Septembre 2006.

Cette phase est marquée par un entretien centré sur l'emploi avec un conseiller personnel, auquel est convoqué le « client » après 13 semaines d'inscription<sup>21</sup>. Cet entretien dure environ 40 à 45 minutes, mais peut atteindre une heure. Il ne se tient pas nécessairement avec le même conseiller que l'entretien initial, le conseiller pouvant même être spécialisé sur cet entretien après 13 semaines (*review adviser*). Lors de l'entretien, le *Jobseeker's agreement* peut être révisé pour tenir compte de la nouvelle donne dans le champ de recherche d'emploi.

Ensuite, en l'absence de retour à l'emploi, un nouvel entretien de *restart* a lieu après 6 mois de chômage, puis après 12 mois, puis 18 mois (sauf pour les jeunes de moins de 25 ans qui entrent en *New Deal* après 6 mois). Chacun de ces entretiens a la même fonction de bilan et d'adaptation du *Jobseeker's agreement*. Le conseiller peut naturellement transmettre au « client » des offres d'emploi disponibles. Il peut également examiner la possibilité de bénéficier de prestations d'accompagnement vers l'emploi (aide à la recherche d'emploi, formation, aide à la création d'entreprise), ces prestations n'étant que rarement accordées dans les six premiers mois de chômage. Théoriquement, le conseiller *restart* qui assure les entretiens des 6<sup>ème</sup>, 12<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> mois est le même à chaque fois pour un client, cet objectif n'étant là encore pas nécessairement atteint.

Parallèlement à ces entretiens avec un conseiller personnel, le « client » doit pendant cette période continuer à se rendre tous les 15 jours à un bref entretien de suivi avec un agent administratif, pour vérification de la réalité de la recherche d'emploi et pour signature confirmant qu'il demande toujours à bénéficier de l'allocation.

#### 2.2.2.2 *Des obligations allégées à ce stade pour les parents isolés et les invalides-handicapés*

Pour les parents isolés recevant l'*Income Support*, qui ne sont pas obligés de rechercher un emploi et ne sont pas soumis aux entretiens tous les 15 jours, le 2<sup>ème</sup> entretien centré sur l'emploi avec un conseiller personnel n'intervient qu'après 6 mois d'inscription (au lieu de 3 mois), les suivants ayant ensuite lieu tous les ans pour les parents dont les enfants ont moins de 13 ans (entretiens trimestriels pour les autres). Ces délais sont appelés à évoluer rapidement, pour se rapprocher de ceux applicables pour les bénéficiaires de la JSA. Il est notamment envisagé de ramener à six mois le délai entre chaque entretien pour les parents ayant des enfants de moins de 13 ans.

De même, pour les bénéficiaires de l'*Incapacity Benefit*, le 2<sup>ème</sup> entretien a lieu après 28 semaines, et un nouvel entretien doit ensuite avoir lieu dans les 36 mois. Là encore, la tendance est clairement à l'intensification de ces entretiens. Les projets pilotes *Pathways to work*, qui ont vocation à être généralisés sur tout le territoire en 2008, prévoient ainsi 6 entretiens à un rythme mensuel à la suite de l'ouverture des droits à l'allocation.

La volonté d'intensifier l'accompagnement de ces publics est renforcée par les résultats des évaluations conduites en la matière, qui montrent que l'accompagnement par un conseiller personnel est un levier important en vue du retour à l'emploi :

<sup>21</sup> Dans les faits, cet entretien peut se tenir avec un peu de décalage par rapport à cette échéance, comme en témoigne l'objectif affiché par le *Jobcentre Plus* de réussir à réaliser 85% de ces entretiens dans un délai de 6 semaines par rapport à la date prévue. Il en va de même pour l'entretien du 6<sup>ème</sup> mois.

- la mise en place d'entretiens centrés pour l'emploi augmente la probabilité pour des parents isolés de sortir de l'*Income Support* de 2 points<sup>22</sup> tandis que la participation au *New Deal* pour les parents isolés augmente la probabilité de sortie de 14 points<sup>23</sup> ;

- pour les bénéficiaires de l'*Incapacity Benefit*, l'évaluation des projets pilotes *Pathways to work* montre que l'intensification des entretiens avec ce public augmente de 9 points la part des « clients » qui travaillent après 10,5 mois<sup>24</sup>.

### 2.2.2.3 *Des réflexions en cours pour intensifier et/ou raccourcir cette deuxième phase*

Une réflexion est actuellement en cours pour intensifier cette phase préalable au passage au *New Deal*, y compris pour les bénéficiaires de la JSA. En effet, les programmes *New Deal* coûtent plus cher car ils supposent un accompagnement plus intensif et le *Jobcentre Plus* envisage d'ajouter au moins un entretien obligatoire avec un conseiller personnalisé dans cette phase, pour raccourcir le délai de 6 mois entre chaque entretien.

Parallèlement, une expérimentation est en cours pour introduire des activités obligatoires (courtes séances de formation et accompagnement par un conseiller personnalisé) pour les demandeurs d'emploi de plus de 25 ans ayant atteint 6 mois de chômage.

Enfin, le rapport Freud propose pour sa part de faire débiter les programmes d'accompagnement renforcé dès 12 mois de chômage, et non plus après 18 mois pour les plus de 25 ans. Il considère en effet que l'intervention de prestataires privés spécialisés sur les publics les plus difficiles est plus efficace que celle des *Jobcentre Plus* qui pourraient « se concentrer sur ceux qui sont les plus proches du marché du travail, pour lesquels ses programmes standardisés ont prouvé qu'ils étaient appropriés et efficaces ».

## 2.2.3 *Les New Deal : une offre globale et renforcée d'accompagnement après six mois pour les jeunes et 18 mois pour les autres demandeurs d'emploi*

### 2.2.3.1 *Des programmes globaux d'accompagnement, sur une base obligatoire ou facultative*

Les programmes *New Deal* sont nés en 1997, avec la création du *New Deal* pour les jeunes, et ont connu un développement important en direction d'autres catégories de publics dans les années suivantes. Il s'agit de programmes destinés aux personnes les plus en difficultés sur le marché du travail, offrant un accompagnement global : contacts intensifs avec un conseiller personnalisé, accès à des prestations du type formation, emploi aidé, remobilisation au travers d'activités d'intérêt général, etc.

<sup>22</sup> G Knight and A Thomas (2006) *LPWFI and review meetings: Administrative data analyses and qualitative evidence*, Department for Work and Pensions Research Report No. 315.

<sup>23</sup> P Dolton, J P Azevedo and J Smith (2006) *The econometric evaluation of New Deal for Lone Parents*, Department for Work and Pensions Research Report, No. 356.

<sup>24</sup> S Adam, C Emmerson, C Frayne and A Goodman (2006) *Early quantitative evidence on the impact of the Pathways to Work pilots*, Department for Work and Pensions Research Report No. 354.

On distingue deux types de programmes *New Deal* :

- des programmes obligatoires, constituant en fait le prolongement systématique du processus d'accompagnement : il s'agit du *New Deal* pour les jeunes (*New Deal for Young People*), après 6 mois de chômage, et du *New Deal* pour les plus de 25 ans, après 18 mois de chômage ;
- des programmes qui reposent sur la participation volontaire de leurs bénéficiaires : ce sont les *New Deal* pour les parents isolés, pour les conjoints des chômeurs, pour les personnes invalides-handicapées et pour les plus de 50 ans.

Chacun des programmes *New Deal* a des modalités différentes<sup>25</sup>, mais les deux *New Deal* obligatoires sont les plus normés et ont le plus de contenu. Ils reposent sur des principes et un séquençage communs :

- une période initiale (« *Gateway* ») permettant de construire un plan d'action individualisé, à l'issue d'entretiens nombreux et réguliers entre le bénéficiaire et son conseiller personnalisé. Cette période initiale peut durer jusqu'à 4 mois dans les *New Deal* pour les jeunes et pour les plus de 25 ans.
- à l'issue de cette période, et si aucun emploi n'a encore pu être trouvé, le « client » accède à des dispositifs et prestations adaptés à ses besoins. Le *New Deal* pour les jeunes comporte ainsi quatre options, pour une durée de 6 mois maximum : un emploi aidé, une formation à temps plein, une expérience de travail dans le secteur associatif, expérience de travail au sein de la *Task Force Environnement*. Pour les plus de 25 ans, cette nouvelle phase s'étend aussi jusqu'à 6 mois et peut comporter des formations, un accès à un emploi aidé, une aide à la création d'entreprises, etc.
- une période de suivi dans l'emploi pour sécuriser la stabilisation de la situation.

La période initiale dite « *Gateway* » correspond en fait à une intensification de l'accompagnement personnalisé destinée à aider les bénéficiaires à accéder à l'emploi sans mobiliser la gamme des prestations, plus coûteuses. Pendant cette phase, le bénéficiaire a au moins un contact hebdomadaire avec son conseiller personnalisé. Le *Jobcentre Plus* estime qu'environ deux tiers des personnes entrées dans un *New Deal* en sortent pendant la période initiale de *Gateway*.

S'agissant de la question de la récurrence du chômage, qui se pose particulièrement pour un bénéficiaire du *New Deal* qui reprendrait un emploi mais reviendrait ensuite rapidement au chômage, le *Jobcentre Plus* s'est fixé la règle suivante : si la durée d'emploi est inférieure à trois mois, le demandeur d'emploi reprendra le programme *New Deal*, tandis qu'au-delà de trois mois d'emploi, il sera considéré comme un nouveau chômeur à son retour, reprenant le parcours depuis le début.

Selon les zones géographiques, les programmes *New Deal* peuvent être externalisés en tout ou partie, y compris dans la dimension d'accompagnement liée aux entretiens avec le conseiller personnalisé.

---

<sup>25</sup> Pour une description précise des conditions et modalités des programmes *New Deal*, voir le document de travail du CERC, précité, ainsi que HOUSE OF COMMONS (2005), *Employment and training programmes for the Unemployed*, *Research Paper*, n° 05/61.

### 2.2.3.2 Des programmes évalués positivement, malgré des limites apparentes

Le ministère du travail estime que depuis leur création, les programmes *New Deal* ont vu 800 000 de leurs bénéficiaires retrouver un emploi, dont 80% ne sollicitent plus à nouveau d'allocations pendant au moins 13 semaines. Parallèlement, il souligne que le chômage de longue durée des jeunes a été presque éradiqué, passant de 85 000 en 1997 à environ 8 500 aujourd'hui. Ces chiffres sont néanmoins contestés<sup>26</sup> et ne constituent en tout état de cause pas une évaluation de l'efficacité des programmes *New Deal*, dès lors que la plupart des sorties vers l'emploi auraient pu avoir lieu de toute façon.

Le *New Deal* pour les jeunes a sans doute été le plus évalué. Le ministère considère, en se basant sur des études indépendantes, qu'il a conduit à obtenir entre 30 000 à 40 000 demandeurs d'emploi en moins, 20 000 à 25 000 emplois en plus, et qu'au total, pour un coût net de 150 millions de livres, il a généré un surcroît de PIB de l'ordre de 0,1 point, soit environ 500 millions de livres<sup>27</sup>. Les études confirment l'accroissement de la probabilité pour un jeune d'accéder à l'emploi<sup>28</sup> et d'améliorer son employabilité<sup>29</sup>. L'idée générale est cependant que l'effet est au final significatif mais limité, le coût du dispositif étant lui-même limité<sup>30</sup>. Plusieurs rapports ont en outre souligné le problème de la faible qualité des emplois retrouvés et les faibles sorties vers l'emploi marchand de certaines des options du *New Deal* pour les jeunes.

S'agissant du *New Deal* pour les plus de 25 ans, les résultats sur l'emploi sont considérés comme plus modestes, ce qui est relativement logique dans la mesure où il s'adresse à des chômeurs de longue durée (plus de 18 mois, contre plus de 6 mois pour les jeunes) très éloignés de l'emploi.

Le *New Deal* pour les parents isolés a fait l'objet d'une évaluation assez positive<sup>31</sup>, soulignant que son impact en termes de gains budgétaires était supérieur à son coût.

De manière générale, les principales critiques contre les programmes *New Deal* tenaient à leur grande rigidité, en termes de durée des différentes séquences et de mobilisation des prestations optionnelles. Dès 2004, le gouvernement britannique a par conséquent engagé un mouvement vers plus de flexibilité dans la mise en œuvre des *New Deal*<sup>32</sup>. Les mesures ont notamment consisté :

<sup>26</sup> F. Field, P. White (2007), "Welfare isn't working- The New Deal for Young People". Think-Tank Reform, Mai 2007, les auteurs estimant que le chômage de longue durée des jeunes a d'abord baissé avant de repartir à la hausse et de retrouver des niveaux proches de ceux du début de période.

<sup>27</sup> M. White, R. Riley (2002), Findings from the Macro evaluation of the New Deal for Young People, *Research Report No. 168*, mai 2002.

<sup>28</sup> Augmentation de la probabilité de 5 points de pourcentage selon BLUNDELL (R) and alii (2003), "The impact of the New Deal for Young People on the labour market : a four-year assessment" in *The Labour Market Under New Labour : The State of Working Britain*, Palgrave Macmillan.

<sup>29</sup> Amélioration de l'employabilité d'environ 6 à 7 % selon DE GIORGI (G) (2005), *Long term effects of a mandatory multistage program; the New Deal for Young People in the UK*, IFS working papers, n° W05/08, Institute for Fiscal Studies, London.

<sup>30</sup> CERC, Document de travail précité.

<sup>31</sup> Evans, M., J. Eyre, J. Millar and S. Sarre (2003), *New Deal for Lone Parents: Second Synthesis Report of the National Evaluation*, Department of Work and Pensions, Working Age Research and Analysis Report No. 163.

<sup>32</sup> DWP (2004), *Building on New Deal, Local Solutions for Individual Needs*.

- à laisser aux agences locales du *Jobcentre Plus* davantage de marges de manœuvres dans l'allocation des dépenses, en cessant de distinguer un budget pour des dépenses administratives et un budget pour des dépenses d'achat de prestations ;

- à permettre une entrée plus précoce des bénéficiaires de la JSA dans le *New Deal*, à la discrétion des conseillers. En novembre 2006, 15,8% des participants au *New Deal* jeunes et 12,9% des participants au *New Deal* plus de 25 ans étaient entrés dans le programme avant la date prévue, respectivement avant 6 mois et avant 18 mois de chômage ;

- à laisser aux conseillers la possibilité d'adapter la durée des trois séquences du *New Deal*.

Par ailleurs, une expérimentation était prévue fin 2005 sur sept sites pour tester de nouvelles voies de flexibilité, notamment dans la détermination par les agences locales de l'offre de prestations disponibles localement. Cette expérimentation n'a cependant pas été mise en œuvre.

**Tableau n° 3 - Nombre des participants aux différents programmes  
*New Deal* en novembre 2006**

|  | Jeunes              | + 25 ans          | Parents isolés    | Handicapés        | + 50 ans         | Conjoints       |
|--|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|-----------------|
| <b>Total cumulé des entrées (depuis la date création) (flux)</b> | 1 175 120<br>(1998) | 684 560<br>(1998) | 748 030<br>(1998) | 242 360<br>(2001) | 80 940<br>(2004) | 6 950<br>(2004) |
| <b>Nombre participants en novembre 2006 (stock)</b>              | 88 380              | 54 280            | 52 150            | 164 200           | 56 760           | 3 340           |
| <b>Dont en phase de suivi dans l'emploi</b>                      | 12 250              | 7 000             | -                 | -                 | -                | -               |

source : site internet du Department for Work and Pension

Le nombre de participants sur un mois donné traduit des réalités différentes : pour les deux *New Deal* qui ont un caractère obligatoire et limité dans le temps, les sorties sont plus fréquentes que pour les autres *New Deal* pour lesquels les entrées correspondent à des inscriptions auprès d'un conseiller. Ainsi, pour le *New Deal* pour les handicapés, le nombre de sorties est particulièrement faible, ce qui explique que le stock reste aussi important.

En novembre 2006, 65,5% des jeunes participants au *New Deal* étaient dans la phase dite de *Gateway*, la proportion étant quasi-identique pour les plus de 25 ans (65,7%). Si on y ajoute ceux qui étaient dans la phase de suivi dans l'emploi, il ressort que seuls 20% des jeunes et 35% des plus de 25 ans en cours de participation à un *New Deal* se situaient dans la phase des « options », en formation ou en contrats aidés dans le secteur marchand ou non marchand.

Le nombre d'entrants dans le *New Deal* pour les jeunes a atteint son plus haut niveau en 2006, avec plus de 178 000 entrants, contre 128 000 en 2005 et 137 000 en 1998. Le même phénomène s'observe avec le *New Deal* pour les plus de 25 ans, avec un maximum de 94 000 entrants en 2006, contre 40 000 en 1998.

### 2.2.3.3 *Des réflexions en cours sur l'évolution des New Deal*

La volonté de rendre les *New Deal* plus flexibles et d'offrir plus de souplesse aux conseillers demeure une orientation forte des réflexions en cours. De l'aveu de la direction nationale du *Jobcentre Plus*, les programmes *New Deal*, dont le plus ancien a désormais 10 ans, doivent légitimement être rajeunis, repensés, réagencés.

La principale préoccupation tient actuellement à l'attitude à adopter face aux chômeurs de très longue durée, qui peuvent enchaîner deux ou trois programmes *New Deal* sans retrouver d'emploi ou en ne faisant que de brèves incursions sur le marché du travail.

Parallèlement, des comparaisons avec les interventions des prestataires privés dans les *Employment Zones* sont parfois utilisées pour souligner que les programmes *New Deal* pourraient avoir de meilleurs résultats. C'est en s'inspirant du dispositif des *Employment Zones*, ainsi que du système australien, que le rapport Freud propose de mettre en place un système concurrentiel d'accompagnement renforcé dès 12 mois de chômage pour les plus de 25 ans, voire plus tôt pour ceux qui retombent au chômage après une brève période d'emploi. Si ce dispositif était mis en place, il remplacerait ou modifierait substantiellement les programmes de *New Deal*.

**Encadré n° 3 - Les « *Employment zones* » :  
un programme global d'accompagnement sur une zone géographique**

Initié en 2000, le programme des *Employment Zones* concerne 13 zones géographiques identifiées comme prioritaires au regard de la politique de l'emploi. L'accompagnement des demandeurs d'emploi y est totalement confié à des prestataires privés, à but lucratif ou associatifs, selon deux modalités :

- dans sept zones, un prestataire unique se voit déléguer tout l'accompagnement ;
- dans six zones, plusieurs prestataires (deux ou trois) interviennent et les demandeurs d'emploi leur sont affectés sur une base aléatoire pour éviter tout effet de sélection.

Dans ces zones, les bénéficiaires de la JSA<sup>33</sup> sont d'emblée affectés à un conseiller personnel unique et sont engagés dans un processus en trois phases :

- 4 semaines maximum : élaboration du plan d'action individuel en lien avec le conseiller personnel, détaillant les plans de recherche d'emploi et apportant l'aide financière nécessaire en fonction des besoins de la personne (transports, habillement pour les entretiens, formation directement liée à un poste en particulier) ;

- 6 mois au maximum (y compris la première phase) : mise en œuvre du plan individuel de recherche d'emploi ; pendant cette phase, les bénéficiaires de la JSA peuvent recevoir leur allocation directement du prestataire qui les accompagne ;

- 3 mois de suivi dans l'emploi, pour apporter toute aide nécessaire.

Une personne qui n'a pas retrouvé d'emploi au terme des 6 mois de la 2<sup>ème</sup> phase peut, soit retourner au *Jobcentre Plus*, soit choisir de revenir avec le prestataire externe pour 22 semaines au maximum.

Les opérateurs sont partiellement rémunérés à la performance : un des éléments de souplesse des *Employment Zones* tient au fait que le prestataire peut recevoir en début de période une somme globale correspondant aux indemnités que recevrait le demandeur d'emploi sur presque toute la période de 6 mois (21 semaines) et peut l'utiliser à la fois pour verser les allocations mais aussi pour payer une formation courte ou pour apporter des aides à la recherche d'emploi. Ce « *Personal Job Account* » permet à l'opérateur de choisir en lien avec la personne les prestations qui lui conviennent le mieux. Si le demandeur d'emploi revient plus rapidement en emploi, le prestataire conserve les fonds qui n'ont pas été dépensés. Les *Employment Zones* bénéficient d'évaluations favorables<sup>34</sup>. Le rapport Freud insiste notamment sur l'approche de *work-first* qu'elles promeuvent et sur la construction de programmes sur-mesure, rendue possible par la grande souplesse du cadre d'ensemble. Il souligne aussi les contacts réguliers avec les « clients » (jusqu'à trois fois par semaine), les contacts également fréquents avec les employeurs et le suivi dans l'emploi qui favorise une insertion professionnelle durable.

Entre 2000 et 2006, 163 300 personnes sont entrées au total dans le programme *Employment Zones*, les entrées annuelles ayant été de l'ordre de 20 000 entre 2001 et 2004, avant de croître jusqu'à 41 300 personnes en 2006. Entre 2000 et 2006, 78 340 personnes sont sorties du programme vers l'emploi (soit 48%), dont plus de 80% considérés comme durables, c'est-à-dire un emploi supérieur à 13 semaines. Les évaluations rapportées par le rapport Freud montrent que le programme améliore de 6 points le retour à l'emploi et de neuf points le retour à l'emploi durable. Le coût global est supérieur, mais le coût par emploi durable obtenu est équivalent.

<sup>33</sup> Initialement introduites pour les chômeurs de longue durée de plus de 25 ans, les *Employment Zones* ont vu leur champ s'élargir en 2003-2004 aux parents isolés, aux jeunes qui ont déjà effectué un programme *New Deal* et de plus en plus aux nouveaux inscrits.

<sup>34</sup> The Policy Research Institute, Leeds Metropolitan University (2006), "Phase 2 evaluation of Multiple Provider Employment Zones: Qualitative study" *DWP Research Report No 399* ; R. Tarling, M. Lefauchaux, C. Short, S. Rinne, A. MacGregor, A. Glass, M. Evans, C. Simm (2006) *Evaluation of Multiple Provider Employment Zones: early implementation issues, DWP Research Report 310*.

#### 2.2.4 Le programme ERA : une expérimentation d'accompagnement après le retour à l'emploi

Le programme ERA (*Employment Retention and Advancement*) est une expérimentation lancée en 2003 destinée à aider les publics en difficultés et à bas revenus à rester durablement en emploi et à progresser dans leur entreprise. Il s'agit d'un programme géré par le *Jobcentre Plus* dans six régions. Il a vocation à apporter une nouvelle gamme d'incitations financières et d'accompagnement individualisé après l'entrée en emploi, à trois publics en particulier :

- les parents isolés volontaires pour le *New Deal* qui leur est destiné ;
- les chômeurs de longue durée de plus de 25 ans qui sont entrés dans le *New Deal* correspondant ;
- les parents isolés qui travaillent déjà à temps partiel et reçoivent le crédit d'impôt pour les travailleurs pauvres.

Pour les deux catégories en *New Deal*, le programme ERA débute par 9 mois maximum de « pré-emploi » comprenant un accompagnement renforcé et des activités proches de celles du *New Deal*. Puis, après l'accès à l'emploi, s'ouvre une période de deux ans de suivi dans l'emploi, pendant laquelle des conseillers spécialisés (*Advancement Support Advisers*) aident les « clients » à bien s'intégrer dans leur emploi et à éviter toute difficultés. Parallèlement, une enveloppe financière spécifique est dégagée, sous forme d'un bonus au maintien dans l'emploi, d'un financement d'actions de formation et d'un bonus pour suivi de formation, et enfin d'une possibilité de versements en urgence pour surmonter des barrières de court terme au maintien dans l'emploi.

Les groupes ont été sélectionnés de manière aléatoire, offrant la possibilité d'une expérimentation contrôlée portant sur plus de 16 000 personnes.

La première évaluation du dispositif<sup>35</sup> montre :

- qu'il constituait un défi pour le *Jobcentre Plus* dont la culture professionnelle habituelle consiste à amener vers l'emploi mais non à développer des actions pour s'y maintenir ;
- que l'attention des bénéficiaires s'est davantage portée vers le bonus lié au maintien dans l'emploi que vers le bonus lié à la formation ou à la progression dans l'entreprise ;
- que néanmoins la probabilité des bénéficiaires d'accéder à la formation était plus forte que celle du groupe de contrôle ;
- que l'appui du *Jobcentre Plus* est nettement plus important que dans le cas des *New Deal* où il est aussi censé assurer un suivi dans l'emploi ;
- que les bénéficiaires gagnent environ 30% de plus dans l'emploi que les personnes du groupe de contrôle, principalement parce qu'ils travaillent plus souvent à temps plein ;
- que l'entrée dans le dispositif ERA occasionne une baisse de la probabilité de rester bénéficiaire d'une allocation, de 4 points pour les parents isolés et de 5 points pour les chômeurs de longue durée de plus de 25 ans.

<sup>35</sup> Dorsett, Campbell-Barr, Hamilton, Hoggart, Marsh, Miller, Phillips, Ray, Riccio, Rich, Vegeris, Implementation and first-year impacts of the UK Employment Retention and Advancement (ERA) demonstration, *DWP Research Report 412*, Février 2007.

Au total, la première évaluation est encourageante, même si elle est encore intermédiaire dans la mesure où elle a eu lieu avant même la fin de la phase de deux ans de suivi dans l'emploi des premiers bénéficiaires du programme ERA.

### ***2.2.5 Un faible nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller, des enjeux liés à l'accompagnement des publics plus éloignés de l'emploi***

La notion de portefeuille de demandeurs d'emploi n'a pas réellement de sens pour les conseillers qui sont spécialisés sur l'accueil des nouveaux demandeurs d'emploi. Elle devient plus opérationnelle en revanche pour les conseillers dits *restart* et plus encore pour les conseillers des *Jobcentre Plus*.

Le *National Audit Office* indiquait dans son rapport que le portefeuille (« *caseload* ») moyen des conseillers personnalisés était de l'ordre de 40 demandeurs d'emploi, voire moins, s'agissant des chômeurs indemnisés. Cet ordre de grandeur se retrouve spécifiquement pour les programmes *New Deal*. Le NAO estimait que les conseillers personnels n'étaient pas trop nombreux et que la stratégie du *Jobcentre Plus* de préserver ce nombre et d'éviter que la 1<sup>ère</sup> ligne soit affectée par les réductions de postes était légitime.

Le NAO soulignait en revanche que les implications de la réforme du *Welfare* et la volonté de rapprocher l'accompagnement des parents isolés et des personnes invalides ou handicapées de celui des chômeurs indemnisés créait un important défi pour le *Jobcentre Plus* et ses conseillers. Cette évolution impliquerait en effet un accroissement sensible du nombre de conseillers pour en rester à un portefeuille de personnes accompagnées du même ordre de grandeur. L'option de recruter de nouveaux conseillers n'étant pas envisagée, la tendance à l'externalisation de l'accompagnement est appelée à s'intensifier, en parallèle d'une rationalisation des processus et d'un allègement des tâches annexes pesant sur les conseillers. Selon le NAO, le *Jobcentre Plus* envisagerait d'externaliser environ deux-tiers de la charge supplémentaire.

#### **Encadré n° 4 - L'accompagnement par un prestataire privé : l'exemple de *Workinglinks***

*Workinglinks* est une organisation originale incarnant le partenariat public-privé : il s'agit en effet d'une organisation de statut privé fondée en 2000 par le gouvernement britannique, Manpower, Cap Gemini et une organisation non-lucrative australienne (« *Mission Australia* »). Elle compte environ 70 agences locales au Royaume-Uni.

*Workinglinks* intervient à la fois dans le cadre des *Employment zones* et des programmes *New Deal*. Elle offre des prestations très proches dans les deux cas, avec néanmoins des différences liées aux cahiers de charges sur les durées des différentes séquences, en particulier pour les périodes initiales. La durée d'accompagnement peut aller jusqu'à 7 mois en *Employment zone*, et jusqu'à un an pour les *New Deal*. La durée moyenne est de l'ordre de 3 à 5 mois selon les programmes.

L'accompagnement se fait à la fois sous la forme de séances de groupes et d'entretiens individuels. Il repose au minimum sur un entretien hebdomadaire en *Employment zone* et un entretien toutes les deux semaines pour les *New Deal* (ces fréquences étant prévues contractuellement). Certains entretiens peuvent parfois se faire par téléphone, mais *Workinglinks* essaie d'effectuer encore davantage d'entretiens pour se rapprocher d'une recherche à temps plein.

Les conseillers sont spécialisés sur les différents programmes. Certains conseillers sont spécialisés sur le démarchage des entreprises pour identifier des offres d'emploi, seul domaine où il peut exister sur le même territoire une concurrence avec le *Jobcentre Plus*. Les conseillers en relation avec les demandeurs d'emploi ont un portefeuille de l'ordre de 30 à 40 « clients », parfois moins pour les publics les plus difficiles.

L'objectif de *Workinglinks* est de construire avec ses « clients » une relation personnelle différente de celle nouée avec le *Jobcentre Plus*, moins administrative et reposant plus sur la confiance que sur le contrôle. S'agissant des activités d'accompagnement, les contrats fixent des lignes directrices, mais laisse une grande liberté d'organisation ensuite. Les activités sont choisies par le conseiller et sont pour la plupart assurées en interne (y compris des formations linguistiques et certaines formations professionnelles simples). Certaines formations spécialisées sont néanmoins sous-traitées, sans budget supplémentaire par rapport aux sommes prévues dans les contrats, ce qui implique un arbitrage financier en fonction du mode financement qui repose sur un objectif de retour durable à l'emploi.

Les conseillers doivent faire le lien avec le *Jobcentre Plus* si un demandeur d'emploi doit faire l'objet de sanctions, mais l'objectif de construire dans la durée un lien de confiance conduit à une relative souplesse dans les faits.

En cas de retour à l'emploi (réussi dans environ 50% des cas, avec de grandes différences selon les publics), *Workinglinks* doit assurer un suivi dans l'emploi pendant trois à six mois, ce qu'elle a de toute façon intérêt à faire dès lors que sa rémunération dépend aussi du maintien dans l'emploi sur ces durées. En cas d'échec à ramener une personne dans l'emploi, celle-ci retourne au *Jobcentre Plus* qui peut décider de la faire revenir une 2<sup>ème</sup> fois à *Workinglinks* ou chez un autre prestataire privé.

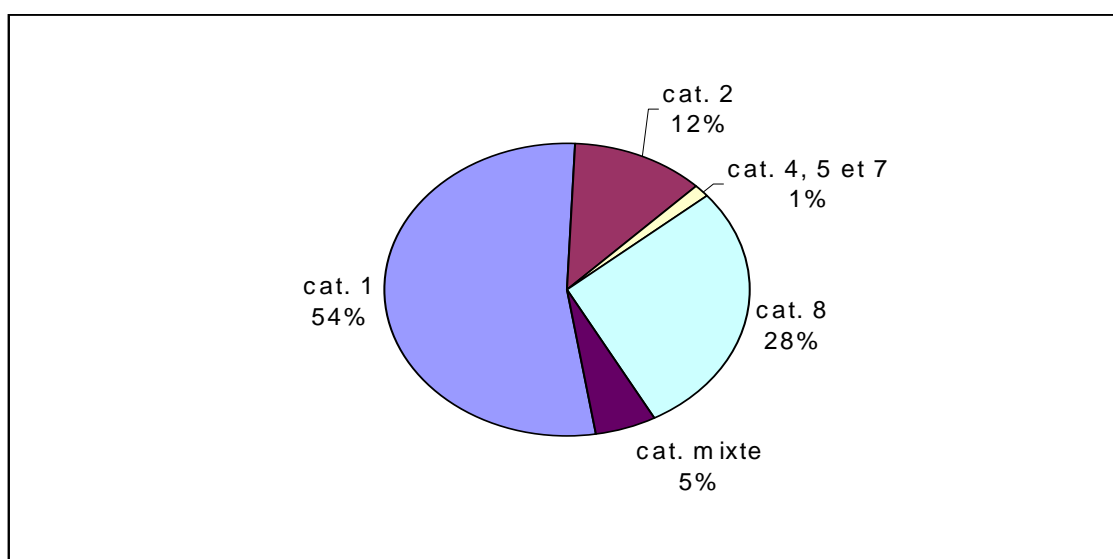
### Partie 3 : Les prestations offertes aux demandeurs d'emploi sont peu développées et sont très intégrées aux programmes d'accompagnement

#### 3.1 Les prestations ne constituent qu'un complément limité dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi

L'analyse des dépenses britanniques au titre des politiques du marché du travail, retracées par la base de données d'Eurostat, montre l'accent mis sur les dépenses dites de services. La catégorie 1 est en effet prépondérante et la majeure partie des programmes du Royaume-Uni y figure, avec un biais lié à la construction de programmes globaux qui brouillent les frontières traditionnelles entre catégories. Des dépenses liées aux *New Deal*, retracées en catégorie 1 ou en catégorie mixte, intègrent ainsi des dépenses de formation ou d'incitation à l'emploi dès lors que ces programmes sont accessibles comme option de sortie des *New Deal*. Autre exemple, les dépenses liées aux *Employment Zones* relèvent entièrement de la catégorie 1 alors qu'une part des versements des prestataires correspond aux indemnités qui auraient été versées aux bénéficiaires et que les opérateurs sont appelés à leur payer tant qu'ils restent demandeurs d'emploi.

Mais malgré ces nécessaires précautions méthodologiques, il apparaît clairement que les prestations offertes aux demandeurs d'emploi sont peu nombreuses et d'ampleur limitée au Royaume-Uni. Comme le souligne le rapport Freud, le Royaume-Uni a clairement choisi de privilégier l'accompagnement de la recherche d'emploi plutôt que l'accompagnement au développement de l'employabilité, conséquence d'un marché du travail proche du plein emploi.

**Graphique n° 2. - Ventilation des dépenses au titre des catégories Eurostat de politiques du marché du travail au Royaume-Uni, 2005**



Source : Eurostat. Catégorie 1= Services relatifs au marché du travail, Catégorie 2= formation, Catégorie 4, 5 et 7= Incitations à l'emploi, Emploi protégé, Aides à la création d'entreprise, Catégorie 8 : dépenses d'indemnisation

La tendance globale sur la période 1997-2005 est à la stabilité des dépenses PMT : elles s'élevaient en 1997 au total à 12,5 milliards d'euros et représentent 12,1 milliards en 2005, après avoir connu un minimum de 11,6 milliards en 1998 et être revenues à 12,5 milliards en 2004.

L'analyse de l'évolution des catégories sur cette période est rendue délicate par un basculement en 2003 de dépenses importantes de la catégorie 8 à la catégorie 1, correspondant à la gestion administrative par le *Jobcentre Plus* de la JSA. Mais abstraction faite de ce changement méthodologique, la tendance est à la hausse de la catégorie 1 et à la baisse relative des catégories 2 (formation) et 8 (indemnisation). Les autres catégories représentent des volumes limités et s'inscrivent dans la stabilité.

La plupart des programmes ne sont accessibles qu'après 6 mois de chômage, en application, une nouvelle fois, de l'idée de l'inefficacité de dépenses qui bénéficieraient à des personnes en mesure de reprendre un emploi par leurs propres moyens.

La plupart des prestations ne sont pas assurées en interne par les *Jobcentre Plus* et font l'objet d'un recours à des partenaires extérieurs. Les achats de prestations relevaient jusqu'à récemment des districts du *Jobcentre Plus*. Mais le ministère a été amené à mieux distinguer ses fonctions d'acheteur et de fournisseur de services : désormais, les achats de prestations sont effectuées par le ministère au niveau national, sur la base des « commandes » et besoins exprimés par les *Jobcentre Plus* locaux, qui se limitent à leur rôle de délivrance de services. Cette réforme était liée à une volonté de clarification, mais aussi de rationalisation des achats et de limitation des duplications d'offres.

### **3.2 Les programmes complémentaires d'aide à la recherche d'emploi demeurent restreints**

Après 13 semaines d'inscription, les demandeurs d'emploi peuvent accéder aux « *Programmes centres* », ensemble de dispositifs et d'ateliers de mobilisation et d'aide à la recherche d'emploi. Les *Programmes centres* et les dispositifs associés (*Jobclub*, *Jobplan*) sont désormais externalisés à 100% et n'entrent donc pas dans les attributions des conseillers personnels. Ces derniers se chargent d'y orienter leurs « clients », en déterminant avec eux les modules individuels qui devront être suivis.

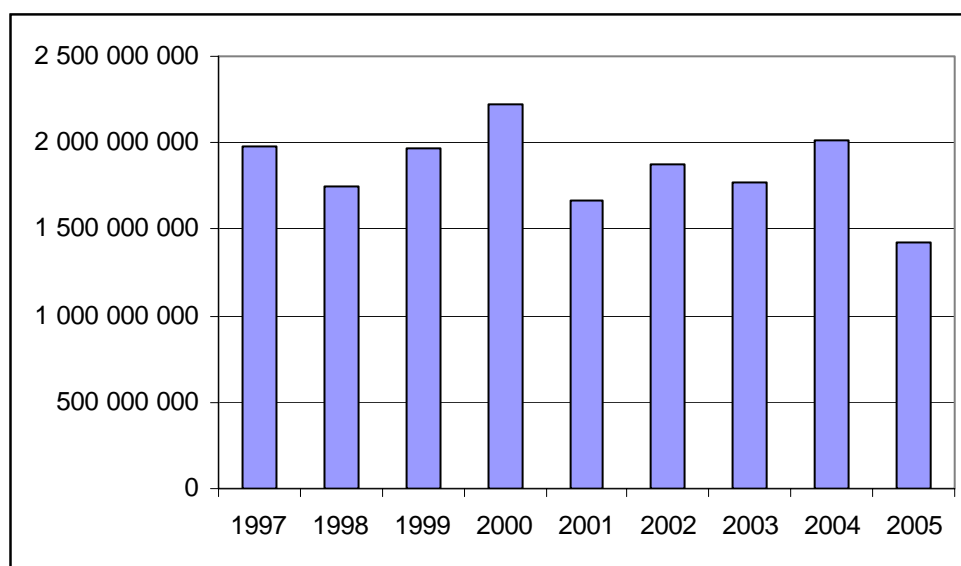
Même si ces dispositifs sont accessibles dès la 2<sup>ème</sup> phase d'accompagnement, à partir de 13 semaines de chômage, la priorité est explicitement donnée aux chômeurs de longue durée.

Les volumes financiers en jeu pour ces programmes sont limités : ils étaient de l'ordre de 25 millions d'euros jusqu'en 2003 et ne sont plus individualisés depuis.

### 3.3 Les mesures de formation sont assez peu développées mais elles se situent au cœur de débats nouveaux

Les dépenses de formation représentent une part limitée au Royaume-Uni (12% des dépenses pour le marché du travail en 2005, elles-mêmes faibles par rapport aux autres pays européens). Le graphique ci-dessous montre une tendance relative à la baisse, sans pour autant que ces dépenses connaissent une réduction drastique.

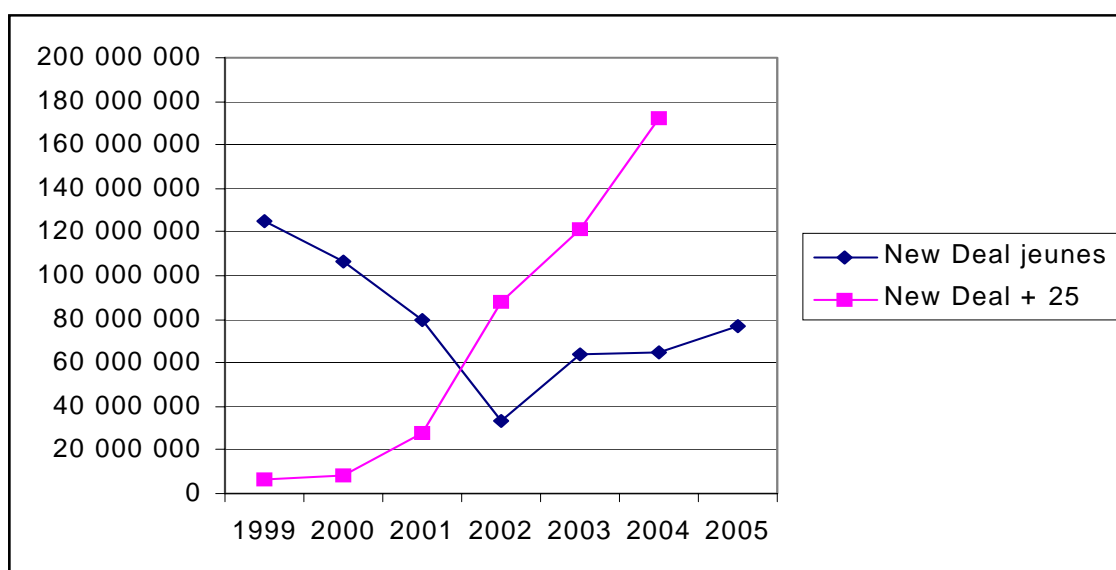
**Graphique n° 3 - Dépenses liées aux mesures de formation au Royaume-Uni (catégorie 2 d'Eurostat, 1997-2005)**



Source : Eurostat, dépenses en euros

Ces dépenses n'incluent cependant pas l'option « formation » des programmes *New Deal* pour les jeunes et pour les plus de 25 ans, qui sont globalisés dans la catégorie « mixte » d'Eurostat, mais représentent de toute façon des volumes qui ne changeraient pas sensiblement les équilibres. L'analyse de l'évolution de ces options montre que les dépenses liées à la formation ont plutôt baissé dans le *New Deal* pour les jeunes alors qu'elles sont montées en puissance dans le *New Deal* pour les plus de 25 ans et donc pour les chômeurs de longue durée.

**Graphique n° 4 - Dépenses liées aux options éducation-formation des *New Deal* jeunes et plus de 25 ans (1999-2004 pour les plus de 25 ans, 1999-2005 pour les jeunes)**



Source : Eurostat, dépenses en euros

Les programmes de formation sont au cœur de problématiques contradictoires dans le système britannique :

- d'un côté, la contestation de l'efficacité des formations longues et l'accent mis sur le retour rapide à l'emploi ont concouru à accorder une faible place aux mesures de formation des demandeurs d'emploi ;

- mais d'un autre côté, le Royaume-Uni souffre de lacunes importantes en termes de qualification de sa population et, s'il n'est pas confronté à un chômage de masse, il prend conscience d'un problème de récurrence du chômage chez certaines populations fragilisées<sup>36</sup>. Le récent rapport Leitch<sup>37</sup> s'inscrit dans cette perspective et souligne l'importance de la formation des demandeurs d'emploi, au moins sur les compétences de base. Il souligne que parmi les 2,4 millions de personnes entrant chaque année dans le dispositif d'indemnisation du chômage (*Jobseeker's Allowance*), les deux tiers (1,6 millions) connaissent en fait un retour au chômage, dont la moitié sont faiblement qualifiés : un tiers des entrées au chômage indemnisé est donc lié aux allers-retours entre emploi et chômage des peu qualifiés.

Le rapport de 2004 du *National Employment Panel*<sup>38</sup>, déjà évoqué, recommandait de transférer des *Jobcentre Plus* aux Learning and Skills Councils (LSC) la responsabilité de l'amélioration des compétences de base des « clients » des *Jobcentre Plus*. En mars 2006, le gouvernement a retenu cette proposition et a procédé au transfert des budgets correspondants.

<sup>36</sup> Le récent rapport Harker sur la pauvreté des enfants souligne qu'un « système qui encourage les parents à accepter n'importe quel emploi plutôt qu'un emploi qui offre de bonnes perspectives de long terme, ou qui conduit les parents à alterner entre des périodes d'emploi et des périodes de non-emploi n'est ni efficace ni efficient pour lutter contre la pauvreté des enfants ».

<sup>37</sup> Précité et détaillé en annexe.

<sup>38</sup> Welfare to Workforce Development, The National Employment Panel (NEP), Mars 2004.

Les programmes de formation du *Jobcentre Plus* sur les compétences de base (« Basic Employability Training (BET) »<sup>39</sup> et « Short Intensive Basic Skills (SIBS) »<sup>40</sup>) n'étaient pas considérés comme suffisants pour atteindre les objectifs ambitieux fixés en 2001 pour réduire les lacunes britanniques en la matière. Le *Jobcentre Plus* mettait en outre, conformément à ses objectifs principaux, davantage l'accent sur le retour rapide à l'emploi que sur l'acquisition des qualifications de base. Parallèlement, afin d'identifier les personnes dont l'absence de compétences de base est un obstacle à l'emploi, un examen rapide (« *Fast Track' screening* ») a été introduit à l'entretien « *restart* » qui se tient avec un conseiller personnel après 6 mois de chômage. Un examen similaire est effectué aussi pour les bénéficiaires d'autres allocations que la JSA.

Les *Jobcentre Plus* ne disposent donc plus de programmes de formation à leur maîtrise et ont donc recours aux programmes des LSC, souvent co-financés par le Fonds social européen. Depuis septembre 2006, les « clients » du *Jobcentre Plus* peuvent accéder à un nouveau programme des LSC pour les compétences de base et un autre programme mêlant amélioration de l'employabilité et acquisition de nouvelles compétences était selon le rapport Leitch en préparation entre *Jobcentre Plus* et LSC et devait démarrer en août 2007.

La mise en place par les LSC en 2006 d'un « *New deal for skills* » constitue un développement récent, au croisement des démarches d'accompagnement des demandeurs d'emploi. En effet, les LSC ont pour objectif de mettre en place un service intensif d'information, de conseil et d'orientation à destination des « clients » des *Jobcentre Plus*, pour favoriser leur accès à la formation et ensuite à un emploi durable. Cet accompagnement est assuré dans 19 districts pilotes par des conseillers spécialisés, appelés *Skills Coaches*, qui sont sous contrat avec les bureaux locaux des LSC. Dans cinq districts pilotes des *Jobcentre Plus*, les chômeurs de longue durée avec d'importants problèmes de qualification peuvent accéder à un programme de formation à temps plein.

Les LSC se sont fixés pour objectif sur 2007/08, qu'au moins 6000 « clients » du *Jobcentre Plus* accèdent à leurs « programmes d'employabilité », comportant notamment des périodes de 9 à 12 semaines permettant d'aboutir à une qualification reconnue nationalement pour les compétences littéraires et numériques de base. Les prestataires ont pour instruction de permettre des arrangements pour mener ces formations à leur terme y compris lorsque le bénéficiaire reprend un emploi avant la fin du programme. Le rapport Leitch insiste également sur ce point, soulignant que la priorité légitime du retour à l'emploi doit pouvoir être combinée avec le suivi à temps partiel de la fin d'un programme de formation entamé pendant la période de chômage.

Constatant que seulement 11 % des personnes ayant des besoins identifiés en compétences de base accèdent à une formation qualifiante sur ces compétences, le rapport Leitch propose de :

- créer un nouveau programme de « passage au crible » (*screening*) de tous les demandeurs d'emploi au regard de leurs compétences de base, dès leur entrée au chômage et non seulement au bout de 6 mois, afin d'adapter le cas échéant leur plan de retour à l'emploi ;

<sup>39</sup> Destinés aux publics connaissant le plus de difficultés, ils pouvaient durer jusqu'à 26 semaines. Une évaluation a montré qu'après 40 mois, les participants au programme BET connaissaient une augmentation de 5% de leurs perspectives d'emploi.

<sup>40</sup> Pouvant durer jusqu'à 8 semaines.

- soumettre les personnes revenant au chômage après une brève période d'emploi, à un examen plus approfondi de leurs compétences de base (« *full Skills Health Check* ») ;

- rendre obligatoire, pour les chômeurs n'ayant pas retrouvé d'emploi après 6 mois, la participation aux formations nécessaires en termes de compétences de base. Cette obligation pourrait être étendue dès les 6 premiers mois pour les demandeurs d'emploi ayant déjà connu un passage récent au chômage.

### **3.4 Les dispositifs d'incitation à l'emploi sont réduits et se concentrent surtout sur les personnes handicapées**

Au titre des catégories 4 et 5 d'Eurostat (incitation à l'emploi et emploi protégé), le Royaume-Uni ne compte que peu de dispositifs et connaît des dépenses limitées, n'étant pas traditionnellement très tourné vers les emplois aidés.

Les principaux dispositifs concernent les personnes handicapées :

- le programme dit « *Supported employment* », classé dans la catégorie mixte d'Eurostat car comprenant des mesures ressortant à la fois des catégories 4 et 5, qui vise à aider les personnes souffrant de handicaps sévères à accéder à un emploi malgré leur productivité limitée. Ce programme s'appuie notamment sur *Remploy*, une entreprise privée soutenue par le gouvernement. Il s'agit budgétairement du principal programme, même s'il connaît une tendance à la baisse ;

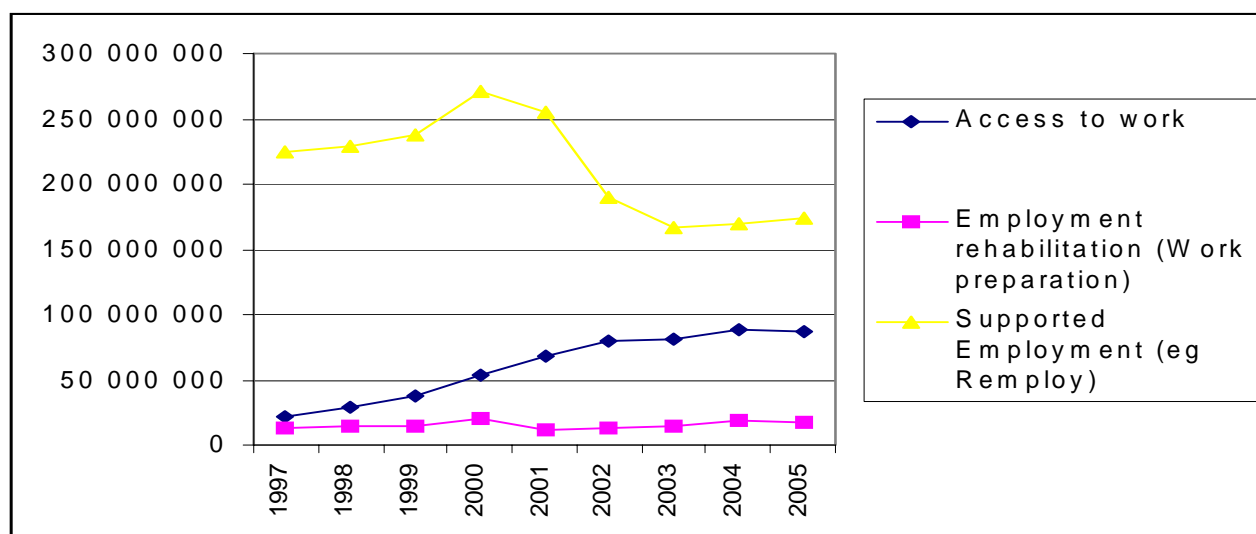
- le programme *Acces to work* qui vise à favoriser l'accès à l'emploi des travailleurs handicapés par le financement d'équipements spéciaux et un soutien individuel aux travailleurs concernés en fonction de leurs besoins ;

- le programme *Employment rehabilitation (Work preparation)*, qui repose sur le recours à des prestataires extérieurs chargés de mobiliser et de mettre en confiance les travailleurs handicapés dans leur recherche d'emploi et de leur réapprendre les compétences de base ;

- le programme *Job introduction scheme (JIS)*, est conduit aussi en direction des personnes handicapées pour favoriser leur intégration au travers de stages professionnels subventionnés (prise en charge des six premières semaines de salaires, temps nécessaire pour s'assurer que le travailleur handicapé est capable d'occuper le poste pour lequel il est recruté). Il représente des volumes financiers très limités et ne figure pas sur le graphique ci-dessous.

Au total, les dépenses au titre des catégories 4 et 5 n'atteignent qu'1% du total des dépenses de politiques du marché du travail, 3 % si on ajoute le programme *Supported Employment* figurant en catégorie mixte.

**Graphique n° 5 - Dépenses liées aux principaux programmes de soutien à l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés (1997-2005)**



source : Eurostat, dépenses en euros.

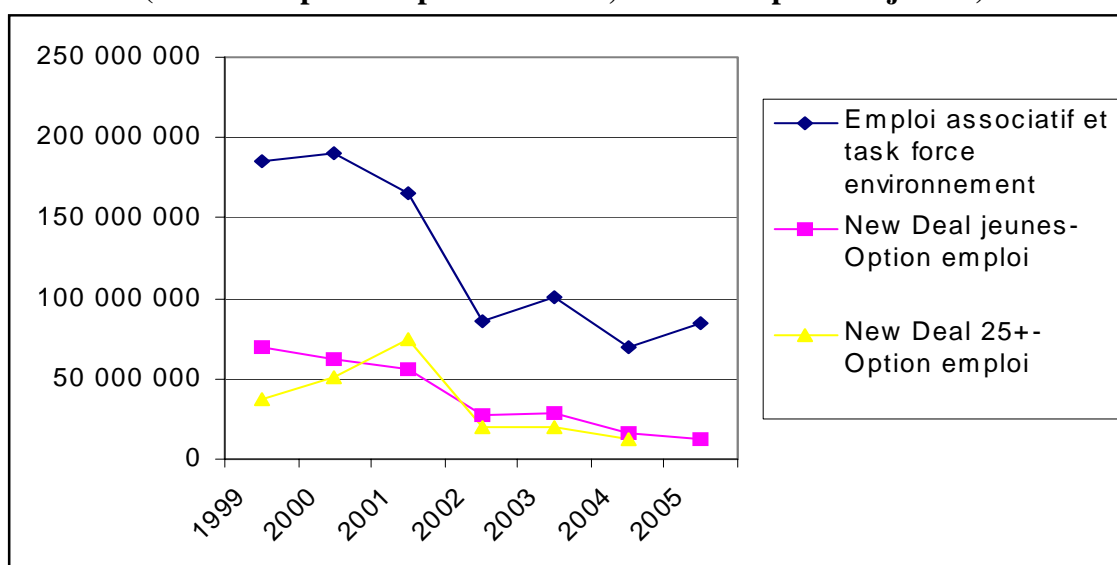
Parallèlement, les deux principaux programmes *New Deal*, à destination des jeunes et des plus de 25 ans, comprennent des options de sortie vers des dispositifs d'emplois aidés.

Ainsi, pour le *New Deal* pour les jeunes, la sortie peut se faire en plus de l'option éducation-formation déjà évoquée :

- vers une option emploi aidé, sous forme d'emplois privés subventionnés (aides de 6 mois plus prise en charge d'une journée de formation par semaine) ou d'aides à la création d'entreprise ;
- vers une option d'expérience de travail dans le secteur associatif (6 mois maximum);
- vers une option d'expérience de travail au sein de la Task Force Environnement (6 mois maximum).

Le graphique ci-dessous montre que les options de sortie des *New Deal* vers l'emploi aidé, qu'il soit dans le secteur privé ou dans le secteur associatif/environnemental ont généré de moins en moins de dépenses au cours de la période. Les options emploi dans le secteur privé ont en particulier chuté à un niveau de dépenses particulièrement faibles, les emplois dans le secteur non marchand restant à un niveau plus important.

**Graphique n° 6 - Dépenses liées aux options emploi aidé  
(secteur privé et secteur associatif et environnemental)  
des *New Deal* jeunes et plus de 25 ans  
(1999-2004 pour les plus de 25 ans, 1999-2005 pour les jeunes)**



source : Eurostat, dépenses en euros.

Enfin, le Royaume-Uni ne dispose que d'un programme d'ampleur très limitée pour encourager la création d'entreprise des jeunes. Ce dispositif, appelé « *Youth enterprise initiative (YEI)* », s'adresse aux jeunes handicapés, aux jeunes chômeurs de longue durée ou aux jeunes défavorisés. Il apporte un conseil et une aide financière à la création d'entreprise. Mais il ne représente qu'environ 10 millions d'euros par an.

Nicolas GRIVEL

Nathalie GEORGES

Dominique MEDA

**ANNEXES**

## **Liste des annexes**

**Annexe 1. Liste des personnes rencontrées**

**Annexe 2. Sigles utilisés**

**Annexe 3. Le rapport Freud sur le « Welfare to work » et ses conséquences potentielles pour le service public de l'emploi**

**Annexe 4 : Le rapport Leitch sur les compétences et ses conséquences potentielles pour le service public de l'emploi**

**Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées**

## Liste des personnes rencontrées

### *Jobcentre Plus*

Au niveau national :

Nick Owen, Directeur « *Transformation and Products* » du Jobcentre Plus

Au niveau du district « Central London » :

Michael Morley et Chris Whittaker, *Jobcentre Plus Business Managers*

### *Workinglinks*

Chris Hodson, *Director of Future Business*

La mission adresse tous ses remerciements à Vincent Chevrier, Conseiller social à l'Ambassade de France à Londres, et à son adjointe Alexia Gardrat, pour l'organisation des rencontres et pour les échanges sur les thèmes de ce rapport.

Elle remercie également pour leurs précieux éclairages Audrey Perocheau, membre d'une délégation de l'ANPE ayant effectué un déplacement dans plusieurs agences locales du *Jobcentre Plus* au Pays de Galles, ainsi que Céline Gratadour, qui a notamment rédigé le document du CERC sur le Royaume-Uni en 2005.

**Annexe 2 : Sigles utilisés**

## Sigles utilisés

|        |  |
|--------|--|
| DfES : | Department for Education and Skills, ministère de l'éducation et des compétences |
| DWP :  | Department for work and pensions, ministère du travail et des pensions           |
| ERA :  | Programme « Employment Retention and Advancement »                               |
| IB :   | Incapacity Benefit   |
| IS :   | Income Support   |
| JC+ :  | Jobcentre Plus   |
| JSA :  | Jobseeker's Allowance  |
| LSC :  | Learning and Skills Councils   |
| NAO :  | National Audit Office  |
| PAI :  | Plan d'Action Individualisé  |
| PAMT : | Politiques Actives du Marché du Travail  |
| PMT :  | Politiques du Marché du Travail  |
| SPE :  | Service Public de l'Emploi   |

**Annexe 3 : Le rapport Freud sur le « Welfare to work » et ses conséquences  
potentielles pour le service public de l'emploi**

## Le rapport Freud sur le « *Welfare to work* »<sup>41</sup> et ses conséquences potentielles pour le service public de l'emploi

Le rapport Freud a été remis au ministre du travail et des pensions au premier trimestre 2007. David Freud, ancien journaliste devenu dirigeant d'une banque à la City, s'était vu confier l'examen des programmes de *Welfare to work* mis en œuvre depuis 1997, afin de formuler des recommandations de consolidation des progrès accomplis pour « *continuer à réduire l'inactivité et la pauvreté laborieuse, et atteindre l'aspiration du gouvernement d'un taux d'emploi à 80%* ».

Le rapport souligne que les programmes *New Deal* ont été un succès et que le *Jobcentre Plus* a fait la démonstration de sa capacité d'être un guichet unique efficace, avec des programmes standardisés aidant au retour à l'emploi. Mais il cherche à réduire le fossé entre une stratégie de *work-first* qui porte ses fruits et les lacunes sur les compétences qui pénalisent l'économie britannique.

Pour atteindre l'objectif de 80 % de taux d'emploi, qu'il considère comme un défi de taille<sup>42</sup>, il estime néanmoins nécessaire d'aller plus loin, en renforçant l'accompagnement des publics les plus en difficultés et en construisant des programmes plus individualisés, réellement sur mesure. Ces programmes devraient être externalisés au secteur privé lucratif et associatif, sur des bases souples et incitatives à la performance, avec une rémunération qui pourrait prendre en compte l'insertion durable dans l'emploi jusqu'à 3 ans. Le rapport note qu'il n'y a pas de preuve que le secteur privé soit plus efficace que le service public, mais estime que des gains d'efficacité peuvent résulter de la mise en concurrence.

Le système proposé consisterait à laisser le *Jobcentre Plus* s'occuper des demandeurs d'emploi pendant la période initiale de chômage, en assurant un suivi incitatif à la reprise rapide d'emploi. En revanche, l'accompagnement renforcé interviendrait plus tôt, après un an, voire plus tôt pour ceux qui reviennent au chômage après une brève période d'emploi, au lieu de 18 mois pour les plus de 25 ans. Il serait assuré par des prestataires soumis à concurrence, eux-mêmes engagés par des « primo-contractants », qui seraient responsables de l'ensemble de la délivrance de services sur l'ensemble d'une région. Ces primo-contractants seraient remis régulièrement en concurrence. Ce système pourrait être mis en place dans un délai de 6 à 8 ans, après expérimentation.

Par ailleurs, le rapport appuie fortement le mouvement vers le renforcement de l'accompagnement pour les bénéficiaires d'autres allocations que la *Jobseeker's Allowance*, en particulier pour les parents isolés et pour les invalides-handicapés. Il suggère d'introduire une conditionnalité plus forte pour la perception de ces allocations. Il trace enfin une nouvelle perspective de rapprochement à moyen terme de l'ensemble des allocations destinées aux personnes en âge de travailler au sein d'une allocation unique, soumise aux mêmes conditions au moins au cours de la première année de bénéfice de l'allocation.

<sup>41</sup> Freud, D. (2007) « Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work - An independent report to the Department for Work and Pensions ».

<sup>42</sup> Le taux d'emploi mesuré par le gouvernement britannique est supérieur à 74% (alors que mesuré par Eurostat il ressort à 71%). Le porter à 80% impliquerait de réduire d'un million le nombre de bénéficiaires de l'*Incapacity Benefit*, d'augmenter d'un million le nombre de travailleurs seniors en emploi et de porter à 70% le taux d'emploi des parents isolés (contre 56,5%).

**Annexe 4 : Le rapport Leitch sur les compétences et ses conséquences  
potentielles pour le service public de l'emploi**

## Le rapport Leitch sur les compétences<sup>43</sup> et ses conséquences potentielles pour le service public de l'emploi

Le rapport dit « *Leitch review of skills* » fait suite à des travaux confiés par le chancelier de l'échiquier et le secrétaire d'Etat pour l'éducation et les compétences au lord Sandy Leitch, ancien chef d'entreprise et président du *National Employment Panel*<sup>44</sup>. Engagés dès 2004, ces travaux étaient destinés à proposer une stratégie susceptible de maximiser d'ici 2020, à travers le développement des compétences, la croissance économique, la productivité et la justice sociale. Résultant des échanges d'un groupe de travail multipartite, le rapport final a été publié en décembre 2006 (après un rapport intermédiaire en 2005).

Le rapport part du constat des lacunes historiques et persistantes du Royaume-Uni en termes de compétences et de qualification : comparativement aux autres pays occidentaux, le nombre d'adultes sans qualification ou ayant des difficultés avec les chiffres ou la lecture est plus important. Parallèlement, le développement de l'économie britannique, en particulier sur des secteurs à haute valeur ajoutée ou de services, nécessite de poursuivre l'amélioration des compétences et le rapport se fixe comme objectif de faire du Royaume-Uni un leader mondial en la matière d'ici 2020. A cette fin, le rapport formule les préconisations suivantes :

- s'appuyer sur des principes clairs d'une responsabilité partagée sur ces sujets entre individus, employeurs et gouvernement, d'une priorité accordée aux compétences économiquement nécessaires et enfin d'une construction d'une offre de formation souple guidée par la demande des entreprises et des individuels plutôt que par une planification gouvernementale ;

- augmenter l'effort de développement des compétences des adultes, dans la mesure où 70% des actifs de 2020 sont déjà sortis du système de formation initiale. Cette action doit se porter sur tous les niveaux de qualification ;

- orienter d'ici 2010 tous les financements publics de formation vers des dispositifs laissant le choix de la nature et de l'organisme de formation aux bénéficiaires : généralisation du dispositif « *Train to Gain* »<sup>45</sup> s'agissant des employeurs et des comptes individuels « *Learner Accounts* »<sup>46</sup> pour les salariés et demandeurs d'emploi. Le rapport reproche en effet au système actuel d'être trop orienté vers l'offre disponible et planifiée et pas assez sur les besoins des entreprises et des individus.

---

<sup>43</sup> Leitch Review of Skills (2006), « Prosperity for all in the global economy - world class skills » Final Report December 2006.

<sup>44</sup> Organisme consultatif composé de chefs d'entreprises et chargé de conseiller le gouvernement sur la politique du marché du travail.

<sup>45</sup> Ce nouveau dispositif, d'abord expérimenté dans deux LSC régionaux en remplacement des « *Employer Training Pilots* » puis étendu au niveau national (Angleterre) à partir d'août 2006 consiste à proposer aux employeurs un diagnostic gratuit de leurs besoins en formations ainsi que l'offre de formation correspondante. Comme dans le système des « *Employer Training Pilots* », qui avaient été mis en place à partir de 2002 dans 20 des 47 zones locales des LSC, les formations des salariés sont ensuite gratuites pour les plus bas niveaux de qualification et hautement subventionnés pour les niveaux suivants. Le rapport Leitch propose donc la généralisation de ce dispositif et son extension à tous les niveaux de qualification. Un des objectifs de ce dispositif est aussi d'atteindre des employeurs ayant peu recours à la formation.

<sup>46</sup> Ces dispositifs de comptes individuels fonctionnent pour les bas niveaux de qualification en Ecosse et au Pays de Galles, et vont être réintroduits en 2007-2008 en Angleterre après un premier échec au début des années 2000.

- renforcer la capacité des employeurs à faire entendre leur voix en rationalisant les instances de consultation autour d'une nouvelle Commission pour l'emploi et les compétences ;

- renforcer l'implication et l'investissement des employeurs dans la formation en réformant les conseils sectoriels de compétences. Lancer un nouvel engagement des employeurs à former d'ici 2010 tous leurs salariés n'ayant pas atteint un niveau minimal de qualification ;

- simplifier le paysage institutionnel et créer un nouveau service intégré pour l'emploi et les compétences sur la base des services existants. Les propositions correspondantes ont un impact direct sur l'organisation et le fonctionnement du service public de l'emploi.

S'agissant spécifiquement de la formation des personnes sans emploi, le rapport relève :

- que la moitié des demandeurs d'emploi sont faiblement qualifiés et que la moitié des personnes n'ayant pas du tout de qualification sont privées d'emploi ;

- que parmi les 2,4 millions de personnes entrant chaque année dans le dispositif d'indemnisation du chômage (*Jobseeker's Allowance*), les deux tiers (1,6 millions) connaissent en fait un retour au chômage, dont la moitié sont faiblement qualifiés : un tiers des entrées au chômage indemnisé est donc lié aux allers-retours entre emploi et chômage des peu qualifiés ;

- que le système institutionnel favorise la co-existence parallèle de deux logiques qui ne se rencontrent que partiellement, l'une axée sur le retour à l'emploi rapide des chômeurs, pilotée par le ministère du travail et les *Jobcentre Plus*, l'autre davantage tournée vers le développement des compétences, portée par le ministère de l'éducation et par les LSC.

Sur ce dernier point, le rapport souligne les inconvénients d'un dispositif accordant trop d'importance à la sortie du chômage sans rechercher l'intégration durable dans l'emploi. Il se félicite de progrès récents visant, sous formes d'expérimentations (*New Deal for Skills, Employment Retention and Advancement*), à prêter plus d'attention au développement des compétences et à l'accompagnement dans l'emploi pour limiter les phénomènes de récurrence du chômage. Il propose d'aller plus loin, en :

- unifiant en Angleterre les services donnant aux salariés des conseils sur l'orientation professionnelle et la formation, sur le modèle des services uniques qui existent en Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord ;

- mettant en place des services intégrés entre *Jobcentre Plus* d'une part et ce nouveau service unifié sur l'orientation professionnelle d'autre part, en les rapprochant physiquement afin de proposer un véritable guichet unique, pour les demandeurs d'emploi comme pour les personnes en emploi ;

- créant un nouveau programme de « passage au crible » (*screening*) de tous les demandeurs d'emploi au regard de leurs compétences de base, dès leur entrée au chômage et non seulement au bout de 6 mois, afin d'adapter le cas échéant leur plan de retour à l'emploi ;

- procédant différemment, à la différence du système actuel, pour les personnes alternant périodes d'emploi et périodes de chômage, et en les soumettant, dès leur retour au

chômage, à un examen plus approfondi de leurs compétences de base (« *full Skills Health Check* ») ;

- orientant tous les demandeurs d'emploi ayant besoin de compétences de base vers des formations adaptées, soit pendant la recherche d'emploi (le cas échéant à temps partiel) si cela est nécessaire à leur retour à l'emploi, soit après l'accès à l'emploi ;

- rendant obligatoire, pour les chômeurs n'ayant pas retrouvé d'emploi après 6 mois, la participation aux formations nécessaires en termes de compétences de base. Cette obligation pourrait être étendue dès les 6 premiers mois pour les demandeurs d'emploi ayant déjà connu un passage récent au chômage.

DERNIERS NUMEROS PARUS :

(Téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>)

- N° 39** *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas*  
NICOLAS GRIVEL, NATHALIE GEORGES, DOMINIQUE MEDA  
décembre 2007
- N° 38** *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi en Suède*  
NICOLAS GRIVEL, NATHALIE GEORGES, DOMINIQUE MEDA  
décembre 2007
- N° 37** *Âges, santé, travail : quelles évolutions ? Quinze ans de travaux du Créapt. Actes du séminaire Vieil-  
lissement et Travail (année 2006)*  
CREAPT  
novembre 2007
- N° 36** *Les familles monoparentales en France*  
ANNE EYDOUX, MARIE-THERESE LETABLIER, avec la collab. de NATHALIE GEORGES  
juin 2007
- N° 35** *Transmission des savoirs professionnels en entreprise. Actes du séminaire Vieillesse et Travail  
(année 2005)*  
CREAPT-EPHE  
décembre 2006
- N° 34** *Les filières d'embauche. Une exploitation de l'enquête Emploi 2004*  
EMMANUELLE MARCHAL, GERALDINE RIEUCAU  
octobre 2006
- N° 33** *Les suites associatives au programme Nouveaux services-Emplois jeunes. Enquête 2004-2005*  
BERNARD GOMEL, NICOLAS SCHMIDT avec la collaboration de Corentin Gallo, Laetitia Glayo, Corinne  
Iehl  
octobre 2006
- N° 32** *Entre fonctions et statuts, les relations hiérarchiques dans les établissements de santé*  
NICOLAS JOUNIN, LOUP WOLFF  
septembre 2006
- N° 31** *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne  
et Danemark*  
JEAN-CLAUDE BARBIER, ANNE EYDOUX, NDONGO SAMBA SYLLA  
avril 2006
- N° 30** *Trajectoire d'insertion ou gestion « sociale » d'un chômage de masse ? L'insertion par l'activité éco-  
nomique dans deux bassins d'emploi*  
FRANÇOIS BRUN, MICHELE ERNST STÄHLI, JEROME PELISSE  
février 2006
- N° 29** *Transformations de l'intermédiation hiérarchique*  
LOUP WOLFF  
novembre 2005