

N° 713

SENAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 juillet 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information relative à **Pôle emploi** (1),*

Par M. Jean-Paul ALDUY,

Sénateur.

Tome I : Rapport

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M. Claude Jeannerot, *président* ; M. Serge Dassault, Mme Christiane Demontès, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Annie David, *vice-présidents* ; Mmes Jacqueline Panis et Anne-Marie Escoffier, *secrétaires* ; M. Jean-Paul Alduy, *rapporteur* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Étienne Antoinette, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Gérard César, Jean-Claude Danglot, Jean Desessard, Mme Colette Giudicelli, M. Alain Gournac, Mme Annie Jarraud-Vergnolle, M. Ronan Kerdraon, Mme Valérie Létard, M. Jean Louis Masson, Mme Mireille Oudit, MM. André Reichardt, Charles Revet et Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. UNE PREMIÈRE ÉVALUATION ENCOURAGEANTE DES EFFETS DE LA FUSION ENTRE L'ANPE ET LES ASSEDIC	13
A. UNE FUSION RÉALISÉE RAPIDEMENT MALGRÉ UNE HAUSSE BRUTALE DU CHÔMAGE	13
1. <i>Le rapprochement de l'ANPE et de l'assurance chômage avant la fusion</i>	13
2. <i>Les choix opérés par la loi du 13 février 2008</i>	15
a) Une institution sui generis	15
b) Une gouvernance qui associe les partenaires sociaux et l'Etat	16
c) Un financement d'une double provenance	18
d) Une organisation régionalisée	19
e) Des missions étendues	20
f) Le maintien de l'Unedic	20
3. <i>Une courte période de préparation de la fusion</i>	22
a) Une instance de préfiguration	22
b) Des travaux d'experts	22
c) La conclusion de conventions avec l'Unedic	24
d) La signature de la première convention tripartite	24
(1) Les objectifs assignés à Pôle emploi	24
(2) Les indicateurs de performance	27
4. <i>La mise en œuvre opérationnelle de la fusion : un chantier considérable</i>	28
a) La constitution des équipes mixtes	29
b) La négociation d'accords collectifs	30
(1) La convention collective nationale	30
(2) Les autres accords collectifs	33
c) Un réseau resserré	34
d) Le transfert du recouvrement aux Urssaf	36
5. <i>Un contexte de crise et de hausse du chômage</i>	38
B. DES ACQUIS INCONTESTABLES	39
1. <i>Plus de simplicité pour les usagers</i>	40
a) Des démarches simplifiées	40
b) Des redondances supprimées	42
c) De nouvelles prestations développées en interne	43
d) Un traitement plus égalitaire des demandeurs d'emploi	43
e) Des demandeurs d'emploi apparemment sensibles à ces améliorations	43
2. <i>En dépit d'erreurs initiales en voie d'être corrigées</i>	44
a) L'illusion du métier unique	44
b) La mise en place tardive d'un système informatique commun	45
3. <i>Mais pour un coût non négligeable au moins à court terme</i>	46
4. <i>Une montée des risques psychosociaux</i>	48
a) Un état des lieux précis confirme la réalité de ces risques	49
b) Des causes multiples	53
C. UNE FUSION À PARACHEVER	55
1. <i>Une gouvernance à pacifier</i>	55
a) Des tensions récurrentes entre l'Etat et les partenaires sociaux	55
b) Renforcer le dialogue entre l'Etat et l'Unedic	58
c) Un conseil d'administration renoué	59

2. Renouer avec l'ambition initiale d'un pilotage par la performance	59
a) Le manque de suivi des indicateurs de la convention tripartite.....	60
b) Des indicateurs peu renseignés en loi de finances.....	60
c) Les pistes à envisager	61
3. Rendre l'institution plus attentive aux problèmes rencontrés par les demandeurs d'emploi.....	62
a) Conforter le rôle et l'indépendance du médiateur.....	63
b) Accorder une plus grande écoute aux usagers à travers les comités de liaison	65
4. Clarifier les règles juridiques applicables.....	66
a) Une gestion des ressources humaines complexe.....	66
b) La coexistence de deux univers juridiques.....	68
5. Faire émerger une culture commune à l'ensemble du personnel	70
a) Poursuivre la lutte contre les risques psychosociaux	70
b) Mobiliser le personnel autour de projets communs	71
II. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER ENCORE L'OFFRE DE SERVICES FACE À UN CHÔMAGE DE MASSE	74
A. UNE PERSONNALISATION INSUFFISANTE DU SERVICE AU DEMANDEUR D'EMPLOI	74
1. Le « traitement de masse » du chômage	74
a) Une personnalisation de principe	75
b) Un principe difficile à garantir en pratique	76
2. Une priorité a été donnée à l'indemnisation	77
a) Un choix légitime	77
b) Des progrès restent possibles.....	79
3. La qualité de l'accompagnement a davantage été affectée	79
a) La dégradation du suivi mensuel personnalisé	79
b) Une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi suivis par conseiller.....	81
c) Des demandeurs d'emploi peu satisfaits	81
B. LES VOIES DE PROGRÈS POUR AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI.....	82
1. Mieux différencier le suivi en fonction de la distance à l'emploi	82
a) Les trois parcours actuels.....	82
b) L'intérêt d'une segmentation plus fine.....	85
c) Apporter un accompagnement renforcé aux personnes les plus éloignées de l'emploi	86
(1) La mise en œuvre de la CRP et du CTP.....	87
(2) L'accompagnement renforcé des jeunes	88
d) Offrir un accompagnement global aux titulaires du RSA	91
2. Augmenter de façon significative les moyens consacrés à l'accompagnement.....	92
a) S'adapter aux variations de la conjoncture.....	92
b) Faire face aux besoins pérennes.....	93
c) Des redéploiements d'effectifs sont indispensables.....	96
d) Pour un renforcement ciblé des moyens de Pôle emploi	97
e) Réfléchir aux modalités d'attribution des aides à la reprise d'emploi.....	99
3. Donner à la formation toute sa place dans la stratégie de retour à l'emploi.....	100
a) Pôle emploi est le premier prescripteur de formations pour les demandeurs d'emploi	100
b) Détecter les besoins de formation et orienter	101
c) Améliorer la lisibilité de l'offre de formation	102
d) Réduire les délais d'entrée en formation.....	103
e) Comblar les lacunes dans l'offre de formation	104
f) Réexaminer les conditions de prise en charge financière des demandeurs d'emploi en formation	107

g) Ne pas négliger l'apport de l'apprentissage et des contrats de professionnalisation dans la gamme des outils à mettre en œuvre	109
h) Faciliter l'accès à la validation des acquis de l'expérience	110
4. <i>User avec discernement de l'arme de la radiation</i>	111
a) La radiation, une sanction prévue par la loi en cas d'inobservation par les demandeurs d'emploi de leurs obligations essentielles	111
b) Plus d'un demi-million de radiations par an.....	114
c) Pôle emploi fait-il un usage excessif des radiations ?.....	115
(1) Une vraie difficulté à enregistrer les changements de situation des demandeurs d'emploi.....	116
(2) Une sanction parfois disproportionnée par rapport à la faute commise	117
(3) Une procédure rigide qui peut parfois confondre rendez-vous manqué et refus délibéré de répondre à une convocation.....	119
C. AIDER LES ENTREPRISES À RECRUTER	122
1. <i>Une intermédiation active entre l'offre et la demande de travail</i>	122
a) Un rôle significatif dans la transparence du marché du travail	122
(1) Une part de marché non négligeable.....	122
(2) ... malgré l'érosion constatée depuis deux ans.....	124
b) Une gamme de services qui vise à rapprocher l'offre et la demande de travail	125
c) Un exemple d'approche pro-active : les plates-formes de recrutement par simulation.....	126
2. <i>Les voies de progrès : dépasser l'obstacle du manque de qualification et améliorer encore la collecte des offres et le ciblage de l'offre</i>	128
a) Donner un nouveau dynamisme à la collecte des offres d'emploi	128
(1) Des effectifs suffisants.....	128
(2) Le numéro unique et le site Internet : des outils modernes qui doivent encore faire leur preuve	128
(3) La mise en place de forces de prospection spécialisées.....	129
(4) Le développement d'une stratégie de segmentation de l'offre	130
(5) Mieux informer les PME.....	131
(6) Développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.....	132
b) Améliorer l'accès aux formations en lien avec les besoins de recrutement des entreprises	133
III. RENFORCER LES PARTENARIATS ENTRE PÔLE EMPLOI ET LES AUTRES ACTEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI	136
A. LES RAPPORTS AVEC SES COTRAITANTS	136
1. <i>Le partenariat entre Pôle emploi et les missions locales</i>	137
a) Le contexte : un chômage des jeunes élevé.....	137
b) Le réseau des missions locales.....	138
c) Des règles de partenariat solide	138
(1) La relation de cotraitance	139
(2) Un partenariat renforcé avec Pôle emploi	139
d) Les voies de progrès	140
(1) Des difficultés sont constatées sur le terrain	140
(2) Des améliorations récentes	141
(3) Les conséquences des nouvelles conventions pluriannuelles d'objectifs	141
2. <i>La collaboration avec le réseau Cap emploi</i>	142
a) Rappel du contexte dans lequel interviennent les réseaux Cap emploi	143
b) Les modalités de la coopération entre Pôle emploi et le réseau Cap emploi.....	144
(1) Les principales caractéristiques de la cotraitance.....	144
(2) La collaboration entre les deux réseaux.....	144
c) Une collaboration grandement perfectible.....	145
(1) Un désengagement de Pôle emploi ?.....	145
(2) Qui orienter vers Cap emploi ?.....	146
(3) Mieux associer le réseau Cap emploi à la détermination des règles de collaboration avec Pôle emploi.....	148

3. La transformation des relations avec l'Apec	148
a) L'Apec, un ancien cotraitant	148
b) Le passage au régime de la sous-traitance	149
c) Une situation qui reste à clarifier	151
B. LES RELATIONS DE PÔLE EMPLOI AVEC SES SOUS-TRAITANTS	153
1. La place des opérateurs privés de placement dans le service public de l'emploi	153
a) La sous-traitance, source présumée de gains d'efficience pour le service public de l'emploi	153
b) Une sous-traitance d'une ampleur inédite depuis 2008	154
2. Des questions en suspens	156
a) Une évaluation qui reste à compléter	156
b) Des interrogations sur la manière d'utiliser les OPP	158
(1) Des difficultés pour concilier pilotage par les résultats et obligation de moyens	158
(2) Une gestion des flux erratique	159
(3) Un problème d'accès à l'offre de formation	160
(4) Une réflexion à conduire sur les règles d'orientation des demandeurs d'emploi vers les OPP	161
3. La relation avec les opérateurs de formation	161
C. POUR UN MEILLEUR ANCRAGE TERRITORIAL DE PÔLE EMPLOI	163
1. Un objectif à remettre au premier plan	163
a) Un objectif qui n'est pas ignoré par Pôle emploi	163
b) La territorialisation de Pôle emploi s'est heurtée à plusieurs obstacles	166
(1) Une excessive centralisation	166
(2) La complexité du service public de l'emploi local	167
(3) L'absence de chef de file clairement identifié	169
2. Les collectivités territoriales, des partenaires incontournables	172
a) Le bloc communal	172
b) La coopération avec les départements pour le suivi des titulaires du RSA	173
c) La coordination avec les conseils régionaux dans le domaine de la formation	175
3. Des partenariats à consolider avec les acteurs de l'insertion	176
a) Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi	176
b) Le secteur de l'insertion par l'économie	177
c) La coopération avec l'administration pénitentiaire	179
CONCLUSION	181
LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION	185
COMPTE RENDU DE LA RÉUNION D'EXAMEN DU RAPPORT	189
CONTRIBUTIONS DES GROUPES ET DES MEMBRES DE LA MISSION	205
I. CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE	205
II. CONTRIBUTION DE JEAN DESESSARD, SÉNATEUR ÉCOLOGISTE DE PARIS	215
ANNEXE - INVENTAIRE DES ALLOCATIONS ET AIDES GÉRÉES PAR PÔLE EMPLOI EN 2010	221

Mesdames, Messieurs,

Le 1^{er} février 2011, le Sénat a autorisé la création d'une mission commune d'information relative à Pôle emploi.

Né, le 19 décembre 2008, de la fusion de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic), qui constituaient le réseau opérationnel de l'assurance chômage, Pôle emploi est un établissement public dont les missions principales sont le placement et l'indemnisation des demandeurs d'emploi et l'aide aux entreprises pour leurs recrutements.

Un peu plus de deux ans après la création officielle de Pôle emploi, la mission d'information a souhaité procéder à une première évaluation des effets de cette fusion, examiner la qualité des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises et réfléchir à l'articulation entre Pôle emploi et les autres acteurs du service public ainsi qu'à son ancrage territorial.

La mise en place de la mission d'information répondait manifestement à une attente. Les membres de la mission ont reçu de nombreux témoignages ou demandes d'entretien de la part de personnes au chômage ou d'agents de Pôle emploi désireux de faire partager leurs réflexions ou leur expérience vécue. Il n'est pas anodin non plus que le Conseil économique, social et environnemental (CESE) se soit également saisi de ce sujet et ait récemment rendu public un avis¹. A l'évidence, le moment était venu d'étudier de près l'organisation et le fonctionnement de Pôle emploi. Nos concitoyens attendent beaucoup de cette grande institution de service public, dont l'image de marque est cependant dégradée.

La presse s'est en effet souvent fait l'écho des dysfonctionnements de Pôle emploi. Les journalistes ont rapporté beaucoup de situations kafkaïennes, dont certaines paraîtraient presque cocasses si elles ne concernaient l'avenir et les ressources de personnes privées d'emploi. La mission s'est cependant efforcée de dépasser le stade de l'anecdote et de prendre un peu de recul pour

¹ Cf. l'avis « Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations », fait par Daniel Jamme, rapporteur, examiné en séance plénière les 14 et 15 juin 2011.

tenter de porter un jugement équilibré sur Pôle emploi. En 1978, Jean Farge avait noté que « *l'ANPE constitue le domaine d'élection de l'appréciation lapidaire fondée sur l'anecdote* »¹ et on pourrait en dire autant de Pôle emploi...

Il convient d'abord de rappeler que tout processus de fusion s'accompagne, provisoirement, d'une certaine désorganisation : le déménagement des services, la constitution des équipes mixtes, la mise en place des nouvelles procédures et méthodes de travail ont bouleversé le fonctionnement de l'institution et ne pouvaient manquer de dégrader la qualité de service. D'autant plus que la fusion de l'ANPE et des Assedic a été réalisée dans des délais relativement courts et dans un contexte difficile, marqué par la forte hausse du chômage qui a suivi la crise financière de 2008.

La fusion a aussi été rendue plus complexe par les différences statutaires et culturelles entre les deux structures qui ont été réunies. Habituellement, une fusion concerne soit deux entreprises privées, qui opèrent généralement dans le même secteur d'activité, soit deux administrations. Or, pour créer Pôle emploi, il a fallu réunir des associations loi de 1901 employant des salariés de droit privé - les Assedic - avec un établissement public de l'Etat employant des agents contractuels de droit public - l'ANPE. Dans le même temps, la mission de recouvrement des contributions d'assurance chômage qui était assumée par les Assedic a été transférée aux Urssaf. Enfin, près d'un millier de psychologues d'orientation de l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) ont été transférés à Pôle emploi dans le courant de l'année 2010.

Il n'est pas inutile de rappeler que **l'idée d'une fusion est ancienne** mais que cette option a longtemps été écartée en raison, précisément, des difficultés de mise en œuvre et des obstacles politiques qu'elle ne manquerait pas de rencontrer. En 1994, un rapport établi par l'inspection générale des affaires sociales (Igas), en application de l'article 79 de la loi quinquennale sur l'emploi de 1993, concluait que la fusion ne constituait pas une solution appropriée et préconisait seulement de confier aux Assedic la tâche d'inscription des demandeurs d'emploi. Dix ans plus tard, Jean Marimbert estimait que « *la faisabilité d'une telle opération est encore plus douteuse* »², en mettant en avant les différences statutaires des personnels, leur attachement à leurs institutions respectives et l'opposition des partenaires sociaux.

La décision de procéder à la fusion a été prise par le Président de la République et répondait à une de ses promesses de campagne. Elle restera sans nul doute comme **l'une des réformes de structure majeures du quinquennat**, au même titre que l'autonomie des universités. Il aura fallu à la fois de la détermination et du pragmatisme pour la faire aboutir.

¹ Cette citation figure dans le rapport sur l'Agence nationale pour l'emploi que Jean Farge, alors sous-gouverneur du Crédit foncier de France, avait rédigé à la demande des ministres chargés du travail et de l'économie.

² Cf. le rapport de Jean Marimbert sur le rapprochement des services de l'emploi, remis au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité en janvier 2004, p. 150.

La fusion a été acceptée parce que les partenaires sociaux ont été associés à la réflexion et participent désormais à la gouvernance du nouvel opérateur. Comme on le verra, il existe cependant, en ce domaine, une marge de progression, afin d'assurer un dialogue plus équilibré entre l'Etat et les organisations patronales et syndicales gestionnaires de l'assurance chômage.

Aujourd'hui, alors que la plupart des opérations nécessaires à la réalisation effective de la fusion sont achevées, il est possible de discerner les changements positifs que la fusion a permis d'introduire. **Sans encore avoir atteint son rythme de croisière, Pôle emploi peut se concentrer à nouveau sur l'amélioration de la qualité de service et est engagé dans une dynamique de progrès. Mais l'institution reste confrontée à un chômage de masse qui ne permet pas d'apporter à chaque demandeur d'emploi le service personnalisé qu'il est en droit d'attendre.**

La convention pluriannuelle signée entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi, le 2 avril 2009, fixait comme objectif pour 2011 un ratio de soixante demandeurs d'emploi suivis par conseiller, en donnant la priorité au suivi des publics les plus éloignés de l'emploi. L'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi n'a pas permis d'atteindre cet objectif. Le portefeuille moyen d'un conseiller compte aujourd'hui entre cent et cent dix demandeurs d'emploi, avec de fortes variations régionales. Ce nombre est beaucoup plus élevé dans des régions particulièrement touchées par la crise, comme le Nord-Pas-de-Calais ou la Franche-Comté.

Toutefois, les demandeurs d'emploi les plus autonomes n'ont pas forcément besoin d'un suivi aussi intensif que les chômeurs de longue durée ou que ceux dont la qualification est devenue obsolète. Un des enjeux actuels pour Pôle emploi est donc de **différencier davantage les parcours des demandeurs d'emploi**, en fonction de leur distance à l'emploi, de manière à concentrer les moyens dont il dispose, qui ne sont pas extensibles à l'infini, sur les publics qui en ont le plus besoin.

La mission n'a toutefois pas éludé la **question des moyens** devant être attribués à Pôle emploi. Le débat a d'ailleurs été relancé avec la publication récente d'un rapport de l'inspection générale des finances (IGF), qui montre que le service public de l'emploi français est bien moins doté en personnel, à périmètre comparable, que celui de l'Allemagne, notamment. En la matière, chacun doit naturellement faire preuve d'esprit de responsabilité car la situation de nos finances publiques impose une très grande rigueur. Il n'en reste pas moins qu'une approche strictement comptable n'est pas nécessairement la plus pertinente en ce qui concerne le service public de l'emploi : en effet, si des moyens supplémentaires sont alloués à l'accompagnement ou à la formation des demandeurs d'emploi et qu'ils se traduisent par une diminution du temps moyen passé au chômage, la collectivité réalisera des économies sur l'indemnisation ou sur le versement de minima sociaux. Par ailleurs, le retour à l'emploi d'un plus grand nombre d'actifs est un facteur de développement de nos entreprises et donc de croissance économique.

La création de Pôle emploi a contribué à simplifier la « *mosaïque* » du service public de l'emploi, pour reprendre une expression figurant dans le rapport précité de Jean Marimbert. Le service public de l'emploi reste néanmoins complexe et polycentrique, ce qui pose la question de la place qui doit être dévolue à Pôle emploi dans cet ensemble et celle des coopérations qu'il doit nouer avec ses partenaires.

Pôle emploi doit coopérer avec le réseau des missions locales pour l'emploi des jeunes, avec le réseau Cap emploi, qui s'occupe de travailleurs handicapés, avec les maisons de l'emploi, qui concourent à la coordination du service public de l'emploi et jouent un rôle en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les territoires, avec les plans locaux pour l'insertion et l'emploi ainsi qu'avec les collectivités territoriales, qui, depuis la loi de cohésion sociale de 2005, concourent au service public de l'emploi. Les communes et leurs groupements ont des responsabilités en matière économique et sociale, les conseils généraux sont chargés du suivi des titulaires du RSA, les conseils régionaux sont compétents dans le domaine de la formation professionnelle, ce qui fait d'eux des partenaires incontournables de Pôle emploi.

Il n'est pas inutile de rappeler **qu'une coordination** efficace entre tous les acteurs **est plus particulièrement nécessaire pour les personnes les plus éloignées de l'emploi**. Ce sont elles, en effet, qui sont le plus susceptibles d'avoir besoin d'un partenariat étroit entre Pôle emploi et les services sociaux du département, d'une formation cofinancée par le conseil régional, d'un contrat aidé pour un accueil par une structure d'insertion par l'activité économique, etc. **La mission est convaincue qu'un parcours adapté, plus ou moins long et complexe selon les situations, peut permettre à chacun de retrouver le monde du travail.**

Si l'Etat conserve une responsabilité éminente dans le domaine de la politique de l'emploi, la mission considère que les collectivités territoriales doivent être fortement associées au service public de l'emploi. Les élus locaux ont une connaissance de leur territoire et une légitimité démocratique qui fait d'eux des partenaires incontournables de Pôle emploi. Mais des simplifications pourraient être apportées dans le paysage institutionnel local afin de faciliter la coordination des acteurs.

*

Entre le début du mois de mars et la fin du mois de juin 2011, la mission d'information a procédé à **vingt-six audits** qui lui ont permis d'entendre **quatre-vingt-deux personnes**.

Elle a souhaité rencontrer d'abord ceux qui font vivre Pôle emploi au quotidien, avant de recevoir les partenaires sociaux puis les représentants des partenaires de Pôle emploi.

La mission a complété son programme d'auditions par **cinq déplacements** sur le terrain :

- le premier, le 12 avril 2011, à Chessy et à Noisy-le-Grand, à l'est de Paris, lui a permis d'observer, notamment, la méthode de recrutement par simulation (MRS) et de visiter la plate-forme téléphonique « 39 49 » de la région Île-de-France ;

- le deuxième, le 26 avril 2011, à Trappes et à Poissy, dans l'ouest parisien, lui a donné l'occasion de visiter une agence située en zone urbaine sensible et de découvrir l'accompagnement renforcé apporté aux titulaires de la convention de reclassement personnalisé (CRP) et du contrat de transition professionnelle (CTP) ;

- le troisième, le 17 mai 2011, à Villeneuve-d'Ascq et à Arras, dans la région Nord-Pas-de-Calais, a été consacré à une expérimentation d'accompagnement renforcé des jeunes demandeurs d'emploi puis à trois tables rondes avec les partenaires de Pôle emploi dans les territoires ;

- le quatrième, le 1^{er} juin 2011, a conduit le président de la mission, Claude Jeannerot, à Dunkerque, à l'invitation du maire de la ville, Michel Delebarre, qui souhaitait présenter à la mission les modalités de coopération, dans son agglomération, entre Pôle emploi et les autres composantes du service public de l'emploi local ;

- le cinquième, le 7 juin 2011, s'est déroulé à Tarbes, dans le département des Hautes-Pyrénées, et avait pour thèmes principaux l'orientation des demandeurs d'emploi et l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID).

Un compte rendu de ces déplacements et le procès-verbal des auditions sont publiés dans le tome II de ce rapport.

En complément, le président et le rapporteur ont reçu à Paris plusieurs agents de Pôle emploi qui ont souhaité apporter leur témoignage individuel. D'autres membres de la mission ont visité, dans leurs départements respectifs, des agences de Pôle emploi afin d'enrichir encore leur information.

Le président de la mission d'information a été invité, le 5 mai 2011, à prendre la parole devant la convention organisée par la direction régionale de Pôle emploi en Franche-Comté. L'ensemble des agents de Pôle emploi dans la région étaient invités à participer à cette matinée d'échanges et de débats, qui a permis de recueillir des témoignages de première main sur l'activité quotidienne de Pôle emploi. Enfin, le 9 juin 2011, sur son initiative, il a rencontré les directeurs régionaux de Pôle emploi, qui se réunissent en général une fois par mois au siège de l'institution à Paris, pour échanger avec eux sur les premières orientations dégagées par la mission.

La mission remercie toutes celles et ceux qui ont accepté de donner un peu de leur temps pour l'aider à mieux comprendre le fonctionnement de Pôle emploi. Elle remercie, en particulier, les agents de Pôle emploi avec

lesquels les membres de la mission ont eu, à plusieurs reprises, l'occasion de dialoguer, ainsi que les demandeurs d'emploi qui ont accepté, à Tarbes, qu'un membre de la mission assiste à leur entretien avec un conseiller.

Elle regrette de n'avoir pas pu échanger de façon suffisamment approfondie avec toutes celles et ceux qui lui ont écrit pour lui faire partager leur expérience ou leurs réflexions. Ils peuvent être assurés que le président et le rapporteur ont accordé la plus grande attention à leurs messages, dont ils ont, dans toute la mesure du possible, essayé de tenir compte dans ce rapport.

I. UNE PREMIÈRE ÉVALUATION ENCOURAGEANTE DES EFFETS DE LA FUSION ENTRE L'ANPE ET LES ASSEDIC

Pour des raisons historiques, l'indemnisation et le placement des demandeurs d'emploi ont été effectués en France, pendant des décennies, par deux institutions différentes.

En 1958, les partenaires sociaux ont décidé de créer un régime obligatoire d'assurance chômage, géré paritairement, financé par des cotisations des salariés et des employeurs. Pour gérer ce régime, ils ont créé une association, l'Union pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic), dirigée par un conseil d'administration composé pour moitié de représentants des organisations patronales et pour moitié de représentants des organisations syndicales. Localement, les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic) étaient chargées de verser les prestations aux demandeurs d'emploi et de prélever les cotisations.

En 1967, une ordonnance a créé un nouvel établissement public administratif, l'Agence nationale pour l'emploi, qui avait pour missions essentielles le recueil et le traitement des offres d'emploi, l'accueil des demandeurs d'emploi et le placement.

Jusqu'en 2008, les demandeurs d'emploi ont donc eu affaire à ces deux institutions, l'une compétente pour leur indemnisation, l'autre pour les accompagner dans leurs démarches de retour vers l'emploi. Cette situation, qui n'avait que peu d'équivalents en Europe, n'était pas de nature à faciliter les démarches des demandeurs d'emploi.

La fusion de l'ANPE et des Assedic pour constituer un opérateur unique, Pôle emploi, est rarement critiquée dans son principe mais plus souvent dans ses modalités de mise en œuvre. Il est vrai que la fusion a été réalisée dans des délais courts et dans un contexte de forte augmentation de la charge de travail des agents, du fait de la hausse du chômage qui a résulté de la crise économique.

A. UNE FUSION RÉALISÉE RAPIDEMENT MALGRÉ UNE HAUSSE BRUTALE DU CHÔMAGE

1. Le rapprochement de l'ANPE et de l'assurance chômage avant la fusion

La fusion a été précédée par une longue période de coopération entre l'ANPE et l'assurance chômage. En dépit des progrès réalisés, cette coopération a cependant fini par montrer ses limites.

Dès 1982, l'assurance chômage et l'ANPE se sont ainsi dotées d'un système de gestion informatisée de la liste des demandeurs d'emploi, dit « Gide ». En 1996, elles ont conclu une convention confiant aux Assedic la tâche de l'inscription administrative des demandeurs d'emploi, afin de simplifier les procédures et d'accélérer le traitement des dossiers d'indemnisation.

A partir de 2001, dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (Pare), le partenariat entre les deux organismes a franchi une nouvelle étape : une convention tripartite Etat-ANPE-Unedic et une convention bipartite ANPE-Unedic ont fixé les modalités de mise en œuvre du projet d'action personnalisé pour un nouveau départ (Pap-ND) qui était proposé aux demandeurs d'emploi.

La **loi de programmation pour la cohésion sociale** du 18 janvier 2005, voulue par le ministre de l'emploi de l'époque, Jean-Louis Borloo, a rendu obligatoire la conclusion d'une **convention pluriannuelle tripartite** entre l'Etat, l'ANPE et l'Unedic. Cette convention avait vocation à préciser les modalités de coordination des actions menées par les différents partenaires et à organiser la transmission d'informations entre organismes.

Cette coordination au niveau national était complétée, localement, par la création des maisons de l'emploi, qui avaient vocation à rassembler l'Etat, l'ANPE, l'Assedic et les collectivités territoriales, ainsi que d'autres acteurs du service public de l'emploi en fonction des configurations retenues dans chaque territoire. Les maisons de l'emploi devaient permettre aux demandeurs d'emploi de trouver de multiples services rassemblés en un même lieu¹ : évaluation de compétences, orientation professionnelle, actions de formation, placement... Elles procédaient aussi d'une **logique de mutualisation des moyens** et de **recherche de synergies**, les différents organismes participant devant mettre en commun leurs compétences et un certain nombre de personnels. L'objectif était de constituer, à terme, un réseau de trois cents maisons de l'emploi, soit une maison pour trois agences ANPE.

En application de la loi de cohésion sociale, l'Etat, l'ANPE et l'Unedic ont conclu, le 5 mai 2006, une convention pluriannuelle pour définir les modalités de coordination des actions de leurs services. Cette convention s'articulait autour de trois axes principaux :

- améliorer la cohérence entre les offres de services des différents partenaires, afin d'offrir aux demandeurs d'emploi des parcours diversifiés dépendant de leur distance à l'emploi ;

- mettre en place des « guichets uniques », afin de faciliter les démarches des demandeurs d'emploi ;

- doter l'ANPE et l'Unedic d'un système informatique commun, géré par un groupement d'intérêt économique (GIE).

¹ Comme on le verra plus loin dans ce rapport, la création de Pôle emploi a conduit à redéfinir le rôle des maisons de l'emploi.

Ces initiatives multiples, bien qu'elles aient permis un rapprochement utile entre l'ANPE et l'assurance chômage, ont fini par se révéler insuffisantes. En 2008, lors du débat sur le projet de loi qui a organisé la fusion de l'ANPE et des Assedic, Christine Lagarde, alors ministre de l'emploi, a donné un certain nombre d'illustrations des limites du rapprochement opérationnel qui avait été engagé :

« Les réalisations concrètes en matière d'unicité de réseaux peinent à se construire et à se déployer. Pour ne prendre que cet exemple, les véritables guichets uniques, c'est-à-dire des sites entièrement communs, se comptent sur les doigts des deux mains : pas plus de dix sont réellement constitués en site unique où toutes les prestations sont disponibles.

« Quant au système d'information commun, le GIE informatique qui en constitue le support n'a commencé à fonctionner que l'été dernier. Heureusement que nous l'avons : il permettra, dans le cadre de la fusion, de faire avancer les dossiers plus rapidement. Mais sa mise en place fut laborieuse, malgré toutes les bonnes volontés.

« Cela ne permet pas de traiter l'ensemble des problèmes : l'enrichissement de l'offre de service vers les entreprises et les demandeurs d'emploi, la rationalisation des moyens mis en œuvre, et surtout la dualité du marché du placement entre, d'une part, les chômeurs indemnisés et, d'autre part, les chômeurs non indemnisés. Ce que nous souhaitons, c'est parvenir au placement de tous ceux qui sont à la recherche d'un emploi, qu'ils soient indemnisés ou qu'ils ne le soient pas. »¹

Si les efforts de rapprochement entrepris ont certainement préparé les esprits à la fusion et habitué les agents de l'ANPE et des Assedic à travailler ensemble, il n'en reste pas moins que la fusion a constitué un bouleversement considérable, dont les conséquences se font encore sentir aujourd'hui.

2. Les choix opérés par la loi du 13 février 2008

C'est la loi n° 2008-126 du 13 février 2008, relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, qui a défini l'organisation et la gouvernance de Pôle emploi, ses missions et le statut de son personnel. Ces dispositions législatives sont codifiées aux articles L. 5312-1 et suivants du code du travail.

a) Une institution sui generis

La loi indique que Pôle emploi est une « **institution nationale publique** », ce qui a pu faire naître, initialement, quelques interrogations sur son statut exact, notamment sur le point de savoir s'il fallait retenir la qualification juridique d'établissement public administratif (EPA) ou

¹ Cf. le compte rendu des débats au Sénat de la séance du 9 janvier 2008.

d'établissement public industriel et commercial (EPIC). Le décret n° 2008-1010 du 29 septembre 2008 a apporté une clarification sur ce point, en faisant figurer Pôle emploi sur la liste des établissements publics administratifs de l'Etat autorisés à déroger à la règle selon laquelle les emplois permanents des établissements publics sont occupés par des fonctionnaires¹.

Pôle emploi est toutefois un EPA d'un genre particulier, puisqu'il applique, dans certains domaines, **les règles du droit privé**, réputées offrir plus de souplesse de gestion. Tel est le cas en matière comptable : il est soumis aux règles de gestion financière et comptable applicables aux entreprises industrielles et commerciales. Tel est le cas, surtout, en ce qui concerne le **statut de son personnel**, qui est régi par le **code du travail** et par une **convention collective**. Les agents issus de l'ANPE ont toutefois la possibilité de conserver leur statut de droit public, comme cela sera précisé dans la suite de ce rapport.

b) Une gouvernance qui associe les partenaires sociaux et l'Etat

La gouvernance de Pôle emploi a été conçue de façon à y associer étroitement les partenaires sociaux mais sans dessaisir l'Etat de la maîtrise de l'opérateur, outil essentiel de la politique de l'emploi.

• Cette association se manifeste d'abord par la conclusion d'une convention tripartite pluriannuelle, conclue entre l'Etat, l'Unedic, organisme paritaire, et Pôle emploi. Cette convention définit les objectifs assignés à Pôle emploi au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués. Elle précise notamment :

- les personnes devant bénéficier prioritairement des interventions de Pôle emploi ;

- les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises et en particulier le nombre de demandeurs d'emploi suivis en moyenne par conseiller et les objectifs de réduction de ce ratio ;

- l'évolution de l'organisation territoriale de l'institution ;

- les conditions de recours aux organismes privés exerçant une activité de placement ;

- les conditions dans lesquelles les actions de l'institution sont évaluées à partir d'indicateurs de performance qu'elle définit.

La convention tripartite aujourd'hui en vigueur a été signée en avril 2009 et continue à s'appliquer jusqu'à la fin de l'année 2011.

¹ Cette liste figure en annexe du décret n° 84-38 du 18 janvier 1984.

• La composition du conseil d'administration de Pôle emploi exprime également la volonté d'associer les partenaires sociaux à la gouvernance de l'institution. Les représentants de l'Etat y sont en effet minoritaires - cinq sur dix-huit membres - alors que les représentants des organisations patronales et syndicales y disposent de la majorité.

La composition du conseil d'administration de Pôle emploi

En vertu de l'article R. 5312-7 du code du travail, le conseil d'administration est composé de :

1° **cinq représentants de l'Etat**, désignés respectivement par les ministres chargés de l'emploi, du budget, de l'éducation nationale, de l'intérieur et de l'immigration ;

2° **cinq représentants des organisations syndicales de salariés** interprofessionnelles représentatives au niveau national : Confédération générale du travail (CGT), Confédération française démocratique du travail (CFDT), Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO), Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;

3° **cinq représentants des organisations professionnelles d'employeurs** représentatives aux niveaux national et interprofessionnel :

- trois nommés sur proposition du Mouvement des entreprises de France (Medef) ;

- un sur proposition de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;

- un sur proposition de l'Union professionnelle artisanale (UPA) ;

4° **deux personnalités qualifiées** désignées par le ministre chargé de l'emploi : il s'agit actuellement de Dominique-Jean Chertier, ancien directeur général de l'Unedic, qui occupe des fonctions de direction au sein du groupe Safran, et de Jean-Baptiste de Foucauld, ancien Commissaire général au plan et ancien président de l'association Solidarités nouvelles face au chômage ;

5° **un représentant des collectivités territoriales** désigné sur proposition conjointe de l'Association des régions de France (ARF), de l'Assemblée des départements de France (ADF) et de l'Association des maires de France (AMF). Jusqu'ici, c'est toujours un élu régional qui a siégé au conseil d'administration de Pôle emploi, eu égard aux compétences des régions en matière de formation professionnelle.

Le conseil d'administration choisit son président en son sein, à la majorité absolue des suffrages exprimés. Dominique-Jean Chertier préside le conseil d'administration depuis le jour de sa constitution.

Le conseil d'administration n'a cependant pas le pouvoir de choisir le directeur général. Celui-ci est nommé par le Gouvernement, après avis du conseil d'administration, pour un mandat de trois ans renouvelable. Le conseil d'administration peut éventuellement adopter, à la majorité des deux tiers, une résolution demandant sa révocation.

Un dialogue entre l'Etat, les partenaires sociaux et Pôle emploi peut également s'établir au sein du **Conseil national de l'emploi**, instance consultative présidée par le ministre de l'emploi, qui rassemble tous les acteurs de la politique de l'emploi.

• La loi prévoit que le **conseil d'administration désigne, en son sein, un comité d'évaluation.**

Ce comité, qui a été constitué en janvier 2009 et qui est aujourd'hui présidé par Stéphane Lardy, représentant du syndicat Force ouvrière, a pour missions d'évaluer les interventions, l'offre de services et les aides et mesures de la politique publique de l'emploi mises en œuvre par Pôle emploi. Il est composé de cinq membres du conseil d'administration qui y siègent pour la durée de leur mandat. Il se réunit au moins une fois par trimestre et son secrétariat est assuré par la direction en charge des études et des évaluations de Pôle emploi. Il peut demander à ce qu'il soit fait appel à des compétences extérieures pour réaliser des évaluations. **Le financement des travaux qu'il décide est pris en charge par Pôle emploi.**

c) Un financement d'une double provenance

Les ressources de Pôle emploi proviennent, à hauteur environ des **deux tiers, de l'Unedic, et pour le solde d'une dotation budgétaire de l'Etat.** Elles sont complétées par des subventions des collectivités territoriales ou d'autres organismes publics et par les produits reçus au titre de certaines prestations.

La loi impose à l'Unedic de verser à Pôle emploi au moins 10 % des contributions qu'elle prélève au titre de l'assurance chômage, ce qui représente **environ 3 milliards d'euros.** La dotation de l'Etat, quant à elle, est votée chaque année en loi de finances : son montant, en 2010 comme en 2011, est de 1,36 milliard d'euros. Au total, le budget de Pôle emploi s'est élevé à 4,84 milliards en 2010 et s'inscrit en légère baisse en 2011, à 4,618 milliards d'euros.

Ce budget permet d'abord à Pôle emploi de faire face à ses charges de personnel, qui ont atteint l'an dernier 2,7 milliards. En 2010, l'institution a employé, en moyenne, 51 498 agents, en prenant en compte les salariés en CDD ou en contrat aidé ; **en équivalent temps plein (ETP), son effectif moyen était de 47 015 agents.**

Il permet de financer les autres dépenses de fonctionnement (loyers, entretien des locaux, frais d'affranchissement et de télécommunications, etc.) dont le montant s'est élevé à près de 1,5 milliard, ainsi que les dépenses d'investissement, proches de 400 millions d'euros.

Enfin, le budget finance les dépenses d'intervention de Pôle emploi, c'est-à-dire toutes les dépenses engagées pour le placement des demandeurs d'emploi (aides au retour à l'emploi, ateliers, bilans de compétences, formations, etc.), à hauteur de 989 millions en 2010.

d) Une organisation régionalisée

L'échelon régional occupe une place importante dans l'organisation interne de Pôle emploi.

La loi prévoit explicitement que Pôle emploi comporte des directions régionales. Les directeurs régionaux, nommés par le directeur général, sont chargés d'animer et de contrôler l'activité de l'institution dans leur territoire et ils ont autorité sur l'ensemble du personnel de l'institution qui y est affecté. Ils représentent Pôle emploi dans ses relations avec les usagers et les tiers et dans les actions en justice et les actes de la vie civile intéressant la région, en particulier ceux relatifs aux opérations immobilières.

La volonté d'associer les partenaires sociaux à la gouvernance se manifeste également au niveau régional. **Auprès de chaque direction régionale, une instance paritaire, composée de représentants des organisations d'employeurs et de salariés représentatives aux niveaux national et interprofessionnel, veille à l'application de la convention d'assurance chômage et est consultée sur la programmation des interventions au niveau territorial.**

Dans chaque région, existe également un **conseil régional de l'emploi**, présidé par le préfet de région, qui comprend des représentants des organisations d'employeurs et de salariés, du conseil régional et des principales collectivités territoriales intéressées, des administrations intéressées et des universités, des représentants d'organisations participant au service public local de l'emploi, notamment des maisons de l'emploi, ainsi que le directeur régional de Pôle emploi. Il est consulté sur l'organisation territoriale du service public de l'emploi en région.

Enfin, **une convention annuelle est conclue par le préfet de région et le directeur régional de Pôle emploi**. Dans le cadre des objectifs définis par la convention tripartite négociée au niveau national, elle détermine la programmation des interventions de Pôle emploi au regard de la situation locale de l'emploi et du marché du travail. Elle fixe également les conditions d'évaluation de son action et encadre les conditions dans lesquelles Pôle emploi coopère avec les maisons de l'emploi, les missions locales, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) et les autres intervenants du service public de l'emploi.

e) Des missions étendues

Les **six missions** que la loi assigne à Pôle emploi sont étendues. Il lui revient en effet de :

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

- **accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi**, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle ;

- procéder aux **inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi**, tenir celle-ci à jour et assurer à ce titre le contrôle de la recherche d'emploi ;

- assurer, pour le compte de l'assurance chômage, **le service de l'allocation d'aide au retour à l'emploi et, pour le compte de l'Etat ou du Fonds de solidarité, le service des allocations de solidarité, notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS)**, ainsi que de toute autre allocation ou aide dont l'Etat lui confierait le versement par convention ;

- **recueillir, traiter, diffuser** et mettre à la disposition des services de l'Etat et de l'Unedic **les données relatives au marché du travail** et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ;

- mettre en œuvre toutes autres actions qui lui sont confiées par l'Etat, les collectivités territoriales et l'Unedic en relation avec sa mission.

Dans un souci de rationalisation, la loi a également prévu que le **recouvrement des contributions d'assurance chômage** et des cotisations AGS¹, qui était assuré par les Assedic, soit **transféré**, au plus tard le 1^{er} janvier 2012, aux **unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf)**.

f) Le maintien de l'Unedic

Il n'est pas inutile de rappeler que la fusion n'a pas entraîné la disparition de l'Unedic ni porté atteinte aux prérogatives des partenaires sociaux en matière de définition des règles de l'assurance chômage.

¹ Ces cotisations abondent l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS), qui intervient en cas de redressement ou de liquidation judiciaire d'une entreprise, voire, sous certaines conditions, en cas de procédure de sauvegarde. Elle garantit le paiement, dans les meilleurs délais, des sommes dues aux salariés (salaires, préavis, indemnités de rupture...) conformément aux règles fixées par le code du travail.

Les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi sont définies par la voie conventionnelle et résultent d'un accord conclu par les organisations représentatives de salariés et d'employeurs. La convention actuellement en vigueur a été signée le 6 mai 2011 par le Medef, la CGPME, l'UPA, la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC et FO. Elle reprend, pour l'essentiel, les règles d'indemnisation fixées par la précédente convention, en date du 19 février 2009.

**Les conditions d'attribution
de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)**

1) Conditions d'ouverture de droits :

Le demandeur d'emploi doit justifier de 122 jours d'affiliation (4 mois) ou 610 heures de travail au cours des :

- 28 mois qui précèdent la fin du contrat de travail (terme du préavis) pour les moins de cinquante ans ;
- 36 mois qui précèdent la fin du contrat de travail (terme du préavis) pour les cinquante ans et plus.

Le nombre d'heures pris en compte pour la recherche de la durée d'affiliation requise est au maximum de 260 heures par mois.

2) Obligations à remplir pour bénéficiaire de l'ARE

- être inscrit comme demandeur d'emploi ou accomplir une action de formation inscrite dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ;
- être à la recherche effective et permanente d'un emploi ;
- ne pas remplir les conditions pour bénéficier de la retraite à taux plein ;
- être physiquement apte à l'exercice d'un emploi ;
- être en situation de chômage involontaire ;
- résider sur le territoire relevant du champ d'application du régime d'assurance chômage visé à l'article 4, alinéa 1, de la convention.

3) Montant de l'ARE (en vigueur au 1^{er} juillet 2010)

Le montant brut de l'allocation à taux plein est :

- soit de 40,4 % du salaire journalier de référence plus une partie fixe égale à 11,17 euros par jour ;
- soit de 57,4 % du salaire de référence.

Le montant le plus favorable de ces deux modes de calcul est accordé dans le cadre d'un plancher de 27,25 euros par jour et un plafond de 75 % du salaire journalier de référence.

Source : Pôle emploi

L'Unedic, qui emploie environ cent dix personnes et dispose d'un budget d'une trentaine de millions d'euros, est l'organisme chargé de gérer la convention d'assurance chômage. Concrètement, elle assume quatre missions : une mission de réglementation, une mission de gestion financière, qui porte sur près de 30 milliards d'euros chaque année, une mission d'évaluation et une

mission d'audit et de contrôle, qui permet de vérifier que les opérations réalisées par Pôle emploi sont équitables sur l'ensemble du territoire.

Comme Gaby Bonnard, le président de l'Unedic, l'a souligné devant la mission, la décision de ne pas intégrer l'Unedic dans le périmètre de la fusion est une forme de « **reconnaissance de l'apport des partenaires sociaux dans la construction de la norme**. En cas de fusion entre l'Unedic et Pôle emploi, la norme n'aurait plus été fixée par les partenaires sociaux. Le législateur aurait pu décider que la norme devienne totalement législative, mais cela aurait alors remis en cause les règles de notre démocratie sociale. Même si l'Unedic est une petite instance, **elle est essentielle dans le fonctionnement démocratique de notre pays** ».

3. Une courte période de préparation de la fusion

Un délai d'environ dix mois s'est écoulé entre la date de promulgation de la loi du 13 février 2008 et la création officielle de Pôle emploi. Pendant ce laps de temps, une instance nationale provisoire a été chargée de préparer la fusion tandis que l'ANPE et les Assedic poursuivaient leur activité. La négociation de la première convention tripartite liant l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi a été achevée seulement dans les premiers mois de 2009.

a) Une instance de préfiguration

L'instance nationale, dont la composition préfigurait celle du futur conseil d'administration, a porté à sa présidence Dominique-Jean Chertier et a choisi comme délégué général Christian Charpy, qui était le directeur de l'ANPE.

Elle a élaboré le projet d'organisation des services et choisi le nom de la nouvelle institution. Elle a également veillé au bon déroulement des procédures d'information et de consultation des instances représentatives du personnel nécessaires à la fusion.

Elle a commencé à constituer la ligne managériale du nouvel opérateur en choisissant ses futurs directeurs régionaux et a organisé, au cours de l'année 2008, des conférences interrégionales pour expliquer à l'ensemble des cadres les changements occasionnés par la fusion.

L'instance provisoire a également négocié avec l'Unedic au sujet de la mise à disposition des biens des Assedic à Pôle emploi et a convenu que Pôle emploi verserait un loyer pour pouvoir disposer des locaux des Assedic (360 000 m²) et de leurs applications informatiques.

b) Des travaux d'experts

L'instance nationale a pu s'appuyer sur les conclusions de deux rapports commandés par Christine Lagarde, qui était alors la ministre en charge de l'emploi.

- Le premier a été réalisé par le groupe de travail¹ présidé par Marie-Ange du Mesnil du Buisson, inspectrice générale des affaires sociales, entre novembre 2007 et février 2008. Ce groupe a procédé à un état des lieux et dressé la liste des projets à conduire pour réaliser la fusion. Il a identifié pas moins de cinquante-six projets majeurs, regroupant environ cent quarante sous-projets !

Il a insisté sur « *l'ampleur et la complexité du programme de fusion* », qui intervenait dans un contexte de « *forte visibilité médiatique* » et de « *forts enjeux, pour les chercheurs d'emploi, pour les entreprises, pour la fluidité du marché du travail et la lutte contre les phénomènes d'exclusion et de discrimination dans l'accès à l'emploi* » et qui supposait « *la mise en place d'un nouveau modèle de gouvernance nécessitant une vision commune entre l'Etat et les partenaires sociaux et la prise en compte des attentes des collectivités territoriales* » ainsi qu'« *un mariage entre gestion publique et gestion privée* » tenant compte des « *différences fortes des modèles de gestion et des repères culturels, particulièrement sur la gestion des ressources humaines* ».

Avec le recul, il apparaît que le groupe de travail avait bien cerné les principales difficultés que poserait la fusion. A ce jour, toutes n'ont pas encore été résolues, comme on le verra dans la suite de ce rapport.

- En mars 2008, Christine Lagarde a également confié à Jean-Marc Boulanger, inspecteur général des affaires sociales, une mission de réflexion visant à préparer la négociation de la première convention tripartite entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi, en ce qui concerne notamment l'offre de service du nouvel opérateur.

Dans son rapport², remis officiellement à la ministre le 21 mai 2008, Jean-Marc Boulanger souligne que la fusion « *s'inscrit dans un objectif politique global qui est celui de la construction d'une société de l'emploi par opposition à la société du chômage dans laquelle nous vivons depuis plus de trente ans* ». Il préconise de retenir dans la convention quatre « *axes stratégiques* » :

- aider les personnes à la recherche d'un emploi à trouver le plus rapidement possible un emploi correspondant à leurs attentes et à leurs possibilités compte tenu du marché ;

- aider les entreprises à trouver les collaborateurs dont elles ont besoin pour assurer leur développement et ainsi concourir à la richesse collective ;

¹ Ce groupe de travail réunissait des membres de l'inspection générale des affaires sociales (Igas), de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), de l'ANPE, de l'Unedic et du contrôle d'Etat.

² Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'Etat, l'Unedic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008, par Jean-Marc Boulanger, inspecteur général des affaires sociales.

- aider les actifs désirant progresser vers un meilleur emploi à mener à bien un projet réaliste ;

- conduire le changement en partant des acquis, en améliorant l'efficacité globale et en ouvrant de visibles opportunités aux personnels concernés.

Les recommandations du rapport Boulanger ont inspiré la première convention tripartite, signée en avril 2009.

c) La conclusion de conventions avec l'Unedic

Le 19 décembre 2008, l'Unedic et Pôle emploi ont signé deux conventions, qui sont entrées en vigueur le jour de la création de l'opérateur.

- La première précise les conditions dans lesquelles Pôle emploi assure, pour le compte de l'Unedic, le service de l'allocation d'assurance.

Il appartient à l'Unedic de définir les modalités d'application des dispositions conventionnelles négociées par les partenaires sociaux. Il revient à Pôle emploi d'instruire les dossiers de demande d'allocation, de notifier les décisions prises, de gérer les éventuelles contestations et recours contentieux, de servir les allocations, ainsi que de récupérer les allocations indûment versées. L'Unedic met à disposition de Pôle emploi les fonds nécessaires au service de l'allocation. Elle ne rémunère pas Pôle emploi de manière spécifique pour ce service : la contribution globale, égale au moins à 10 % de ses recettes, qu'elle verse à Pôle emploi intègre la rémunération de ce service.

- La seconde convention est relative au recouvrement des contributions d'assurance chômage dues par les employeurs.

Elle précise dans quelles conditions Pôle emploi doit recouvrer ces contributions, dans l'attente du transfert du recouvrement aux Urssaf. Là encore, il appartient à l'Unedic de définir les règles applicables, tandis que Pôle emploi doit appeler, recouvrer et encaisser les contributions et gérer les éventuels contentieux. La contribution globale versée par l'Unedic est considérée comme rémunérant ce service.

d) La signature de la première convention tripartite

(1) Les objectifs assignés à Pôle emploi

La première **convention pluriannuelle entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi**, qui a fixé les **objectifs de l'opérateur pour la période 2009-2011**, a été conclue en **avril 2009**. Elle indique, dans son préambule, que « *la création de Pôle emploi va bien au-delà d'une simple opération institutionnelle de fusion et doit s'accompagner d'un saut qualitatif significatif* ».

Divisée en cinq parties, la convention assignait d'abord à Pôle emploi des objectifs spécifiques pour l'année 2009, afin que des « *améliorations tangibles* » soient rapidement perceptibles. Sans viser à l'exhaustivité, on peut noter que :

- des **équipes mixtes** devaient être constituées dans tous les sites recevant du public dès l'été 2009, sans attendre la restructuration physique du réseau ;

- dans l'ensemble des sites, **l'amplitude horaire d'ouverture au public** devait être au minimum de trente-cinq heures par semaine ;

- un **entretien unique d'inscription** des demandeurs d'emploi devait être mis en place ;

- chaque demandeur d'emploi devait se voir attribuer un **conseiller personnel** et la fréquence des contacts devait être adaptée en fonction de ses difficultés de retour à l'emploi ;

- Pôle emploi devait développer **l'accompagnement des licenciés économiques**, en mettant en œuvre la convention de reclassement personnalisé (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP), et participer au suivi des titulaires du revenu de solidarité active (RSA) ;

- la direction devait préparer une refonte de l'offre de services et un plan d'évolution de l'organisation territoriale.

La **deuxième partie** de la convention est consacrée à l'amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi et aux entreprises à l'horizon 2011 :

- le premier objectif était de rendre des **services plus personnalisés**, en améliorant, en priorité, les services pour les **publics rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi** (jeunes sans qualification, seniors, résidents des zones urbaines sensibles, titulaires du RSA, personnes handicapées) ;

- une offre de services spécifiques devait aussi être développée pour les actifs occupés, c'est-à-dire les personnes qui ont déjà un emploi ;

- l'offre de services de recrutement devait également être améliorée et le nombre d'entreprises clientes augmenté, dans le but de collecter 4,5 millions d'offres d'emploi en 2011 ;

- Pôle emploi devait réaliser un plus grand nombre de mises en relation réussies entre offres et demandes d'emploi ;

- Pôle emploi devait avoir réalisé le **transfert du recouvrement aux Urssaf au 1^{er} janvier 2011** ;

- il devait enfin poursuivre une politique d'expérimentation et d'évaluation de nouveaux dispositifs, en vue de leur généralisation éventuelle.

La **troisième partie** de la convention est consacrée à l'évolution de l'organisation territoriale et des modes d'intervention de Pôle emploi :

- elle pose d'abord le principe d'un pilotage par la performance, reposant sur des objectifs opérationnels, sur des outils de contrôle de gestion permettant de responsabiliser les managers, sur une comptabilité analytique et sur des procédures de maîtrise des risques ;

- il était ensuite demandé à Pôle emploi de se doter d'une **organisation déconcentrée**, aux niveaux régional, territorial et local ;

- Pôle emploi devait également mettre en œuvre un schéma d'implantation territoriale, obéissant à plusieurs principes : 80 % des demandeurs d'emploi doivent pouvoir accéder en moins de trente minutes, par des moyens de transports usuels, à une agence ; les agences doivent compter entre quinze et soixante-dix agents ; les choix d'implantation doivent tenir compte de l'organisation du réseau des partenaires et ne doivent pas conduire à réduire la présence de Pôle emploi dans les zones urbaines sensibles (Zus) ;

- des orientations sont fixées concernant la coopération au sein du service public de l'emploi : Pôle emploi doit contribuer à l'élaboration des stratégies territoriales du service public de l'emploi, développer l'expertise sur le marché du travail au service de l'ensemble des acteurs et renforcer la coopération avec les régions et les départements ;

- s'agissant du **recours aux opérateurs privés de placement (OPP)**, il était prévu que Pôle emploi recoure à la sous-traitance dans deux cas : d'une part, pour réaliser des prestations nécessitant des **compétences spécialisées** dont il ne disposait pas en interne, d'autre part pour réaliser des prestations similaires aux siennes, afin **d'accroître sa capacité d'action et de confronter ses méthodes et résultats à ceux d'autres opérateurs** ; le nombre de demandeurs d'emploi orientés vers les OPP devait atteindre, au minimum, 100 000 en 2011 ;

- les dispositions finales sont relatives aux systèmes d'information, à l'échange d'informations et aux études statistiques.

La **quatrième partie** de la convention concerne les moyens prévisionnels de l'institution :

- un premier objectif consistait à « **optimiser les synergies dégagées par la fusion des réseaux de l'ANPE et des Assedic** », afin de redéployer 4 600 équivalents temps plein (ETP) entre 2009 et 2011 et de porter de 79,5 % à 83 % la part des effectifs dédiés à la production de services ;

- pour renforcer l'efficacité de l'accompagnement, le nombre de demandeurs d'emploi suivis en moyenne par conseiller devait être réduit, avec l'objectif d'arriver, d'abord pour les parcours renforcés, à **un conseiller pour soixante demandeurs d'emploi** ;

- l'Etat s'est enfin engagé à contribuer au budget de Pôle emploi à hauteur de **1,36 milliard d'euros chaque année, de 2009 à 2011**.

Enfin, le **titre V** est relatif au **suivi de la convention et à l'évaluation des actions de l'institution**. Il prévoit la création d'un **comité de suivi**, dans lequel siègent trois représentants de l'Etat, le directeur général et deux représentants du conseil d'administration de l'Unedic, le président du conseil d'administration et le directeur général de Pôle emploi. Le comité doit, en principe, se réunir au moins deux fois par an.

Le comité de suivi doit élaborer chaque année un **rapport sur la mise en œuvre de la convention qui présente et analyse différents indicateurs de performance**.

(2) Les indicateurs de performance

En annexe de la convention figure une liste de trente-trois indicateurs de performance destinés à évaluer l'activité et les résultats de Pôle emploi. Un trente-quatrième indicateur permettant de mesurer de manière fiable la part de marché de Pôle emploi en matière d'offres d'emploi devait être élaboré en lien avec la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail.

Liste des indicateurs de performance figurant en annexe de la convention tripartite

Indicateurs de suivi du processus de fusion

- 1 - Part des implantations locales recevant du public disposant d'une équipe mixte
- 2 - Part des implantations ouvertes au public 35 heures par semaine ou plus
- 3 - Part des demandeurs d'emploi reçus le même jour en entretien d'inscription et en entretien d'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)
- 3 bis - Part des demandeurs d'emploi reçus en entretien unique d'inscription
- 4 - Part des demandeurs d'emploi disposant d'un conseiller personnel
- 5 - Part des effectifs dédiés à la production de services

Indicateurs de résultats

- 6 - Part des demandeurs d'emploi satisfaits des services rendus par Pôle emploi
- 7 - Part des employeurs satisfaits des services rendus par Pôle emploi
- 8 - Nombre d'offres d'emploi recueillies, dont nombre d'offres d'emploi de six mois ou plus
- 9 - Taux de satisfaction des offres, dont taux de satisfaction des offres portant sur les métiers en tension
- 10 - Nombre des demandeurs d'emploi en chômage de longue durée
- 11 - Taux de sortie pour retour à l'emploi et pour retour à l'emploi durable, dont publics prioritaires
- 12 - Taux d'insertion dans l'emploi six mois après la sortie d'une action de formation financée par Pôle emploi, dont insertion dans l'emploi durable
- 13 - Taux d'insertion dans l'emploi six mois après la fin d'un contrat unique d'insertion ou d'un contrat avec une structure d'insertion par l'activité économique prescrits par Pôle emploi, dont insertion dans l'emploi durable
- 14 - Part des licenciés économiques bénéficiaires de la convention de reclassement personnalisé (CRP) ou du contrat de transition professionnelle (CTP) non inscrits comme demandeurs d'emploi à l'issue du dispositif

Indicateurs complémentaires

Services aux demandeurs d'emploi

- 15 - Pourcentage des appels aboutis
- 16 - Part des inscriptions réalisées moins de cinq jours après le premier contact avec Pôle emploi
- 17 - Taux de décision sur les dossiers d'indemnisation en moins de quinze jours
- 18 - Indicateur de qualité du traitement des demandes d'allocations
- 19 - Nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller personnel
- 20 - Part des demandeurs d'emploi dans les différents types de services
- 21 - Taux de réalisation des entretiens de suivi mensuel personnalisé
- 22 - Part des demandeurs d'emploi en suivi mensuel sans mise en relation depuis deux mois ou plus
- 23 - Nombre de demandeurs d'emploi pris en charge par des réseaux spécialisés et par des opérateurs de placement prestataires de Pôle emploi

Services aux entreprises

- 24 - Pourcentage des appels aboutis (taux d'aboutement ATT Employeurs)
- 25 - Taux de restes à recouvrer des contributions d'assurance chômage
- 26 - Délai moyen de satisfaction des offres d'emploi
- 27 - Nombre d'entreprises clientes de Pôle emploi, dont PME de moins de cinquante salariés

Services d'intermédiation active

- 28 - Nombre d'embauches réalisées par l'intermédiaire de Pôle emploi, dont embauches sur offres de six mois ou plus
- 29 - Nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires d'une prestation spécifique d'orientation ou d'évaluation des compétences
- 30 - Nombre de demandeurs d'emploi orientés vers le dispositif de validation des acquis
- 31 - Nombre d'embauches en contrat unique d'insertion, contrat de professionnalisation, contrat d'apprentissage, réalisées par l'intermédiaire de Pôle emploi
- 32 - Effectivité du contrôle de la recherche d'emploi
- 33 - Coût de la mise en relation positive

4. La mise en œuvre opérationnelle de la fusion : un chantier considérable

En dépit des travaux préparatoires qui viennent d'être évoqués et du rapprochement opérationnel qui s'était amorcé sur le terrain avant la fusion, plusieurs interlocuteurs de la mission ont jugé que la fusion avait été mal préparée et conduite dans des délais excessivement courts.

Suzie Petit, du syndicat CFE-CGC, a résumé ce sentiment largement partagé en recourant à cette métaphore : « *Lorsqu'une maison est construite, des plans sont élaborés, des fondations sont bâties, puis des murs et une toiture. A Pôle emploi, les différents chantiers ont commencé en même temps. A peine les plans étaient-ils conçus que des murs étaient montés, voire un début de charpente et ceci, en l'absence de fondations* » ; elle a ensuite ajouté que « *Pôle emploi donne encore l'impression d'un vaste chantier* ».

Indiscutablement, la fusion a été menée à un rythme très soutenu, d'aucuns diront à marche forcée, et les différents chantiers - constitution des équipes, création des sites mixtes, négociation de la convention collective, élaboration du système d'information commun, etc. - donnent l'impression d'avoir été menés de front, alors qu'il aurait peut-être été préférable de les réaliser par étapes.

Sans revenir en détail sur le déroulement de la fusion, la mission juge utile de rappeler les principales opérations qui ont dû être réalisées en 2009 et en 2010.

a) La constitution des équipes mixtes

Le premier défi pour Pôle emploi a consisté à réunir dans des équipes mixtes les 30 000 agents de l'ANPE et les 15 000 salariés des Assedic, en tenant compte des différences entre leurs métiers et de leurs cultures professionnelles respectives.

Christian Charpy a été nommé directeur général, par décret, dès la création de Pôle emploi, le 19 décembre 2008, après avoir reçu l'avis favorable du conseil d'administration. Il a reconnu devant la mission que *« la structure managériale a été compliquée à mettre en place car il y avait deux directions générales et deux réseaux »*. Il a ajouté avoir *« veillé à ce qu'aucune structure ne prenne le pas sur l'autre »* et avoir été attentif, en tant qu'ancien dirigeant de l'ANPE, à *« ne pas donner le sentiment de vouloir « absorber » l'Unedic »*.

En pratique, des binômes ont souvent été constitués, afin d'associer un responsable issu de l'ANPE avec un collègue issu des Assedic, comme l'a confirmé Nadine Crinier, directrice régionale de Pôle emploi Bretagne lors de son audition : *« En Bretagne, nous avons décidé que le directeur et le directeur-adjoint de chaque agence seraient nécessairement issus, l'un de l'ANPE, l'autre des Assedic, ou inversement, afin qu'il n'y ait pas de perte de repères pour les agents. »* Lors de ses déplacements, la mission a pu constater que cette pratique était assez générale sur le territoire national.

Benoît Genuini, le premier médiateur de Pôle emploi, a cependant critiqué la manière dont la ligne managériale de Pôle emploi a été mise en place : *« La fusion (...) s'est opérée verticalement, du sommet vers la base. Tous les deux mois, une nouvelle strate de la direction et du management était mise en place »* ; il n'y a pas eu, en parallèle, selon lui, *« une écoute suffisante du terrain pour réussir la conduite du changement, en tenant compte du facteur humain. »*

Au total, plus de 35 000 nominations ont été effectuées au cours de l'année 2009, afin de mettre en place toutes les structures hiérarchiques, du niveau national au niveau local. On trouve à la tête de chaque équipe un responsable d'équipe qui encadre habituellement dix à quinze personnes.

Un élément de complexité supplémentaire est intervenu, en avril 2010, avec **le transfert à Pôle emploi de près d'un millier de salariés de l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp)**. Dans le détail, l'Afp a transféré six cents psychologues, 197 assistants techniques de l'orientation, vingt-sept ingénieurs de formation, cinquante-cinq adjoints technico-administratifs et trente-quatre managers.

C'est l'article 53 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009, relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui a décidé ce transfert. Dès 2007, la mission commune d'information du Sénat sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle avait recommandé de procéder à ce transfert, qui lui paraissait de nature à renforcer la cohérence de l'offre de services proposée par le futur opérateur issu de la fusion de l'ANPE et des Assedic.

Le transfert de ces salariés semble avoir été très mal vécu à l'Afp ; son directeur général, Philippe Caïla, est allé jusqu'à parler devant la mission « *d'une déchirure du corps social de l'Afp* ». Du point de vue de Pôle emploi, l'arrivée de ce millier de salariés supplémentaires n'a pas provoqué de traumatisme comparable mais a néanmoins suscité quelques difficultés supplémentaires. Nadine Crinier, directrice de Pôle emploi Bretagne, en a relevé deux : « *Ils ont dû s'intégrer à notre structure hiérarchique, alors que celle de l'Afp était à la fois hiérarchique et fonctionnelle, et s'habituer à notre culture de travail, qui comprend des cibles et des objectifs, éléments nouveaux pour eux.* »

b) La négociation d'accords collectifs

La majorité des agents de Pôle emploi sont aujourd'hui des salariés de droit privé soumis au code du travail et à une convention collective nationale, négociée entre la direction et les syndicats représentatifs et agréée par les pouvoirs publics. Cela ne les empêche pas d'être « *chargés d'une mission de service public* », comme le précise l'article L. 5312-9 du code du travail. **Une minorité d'agents, issus de l'ANPE, ont conservé un statut de droit public en vertu d'un droit d'option** qui leur a été reconnu par l'article 7 de la loi du 13 février 2008.

Avant la fusion, le personnel des Assedic était composé de salariés de droit privé, tandis que le personnel de l'ANPE était composé d'agents de droit public, soumis à un statut réglementaire fixé par le décret n° 2003-1370 du 31 décembre 2003. Au moment de la fusion, les agents de l'ANPE comme ceux des Assedic ont été transférés de plein droit à Pôle emploi. Ils ont d'abord conservé leurs statuts respectifs, en attendant que la convention collective nationale entre en vigueur.

(1) La convention collective nationale

La négociation de la convention collective nationale applicable aux agents de droit privé de Pôle emploi s'est achevée le 4 novembre 2009. Le 21 novembre, le texte a été approuvé par cinq des sept organisations

syndicales représentatives au niveau national ayant participé aux négociations (FO, CFDT, Unsa, CFTC, CFE-CGC). La convention a été agréée le 27 décembre 2009 et est entrée en application le 1^{er} janvier 2010.

La convention a prévu que les agents issus de l'ANPE disposent d'un délai de deux ans pour décider s'ils souhaitent conserver leur statut de droit public ou opter pour l'application de la convention collective. Pour garantir leur pouvoir d'achat, il est précisé que la rémunération nette annuelle qui leur sera proposée, s'ils exercent leur droit d'option, ne pourra être inférieure à celle qu'ils auront perçue au cours des douze mois précédents.

La convention prévoit également que pourra être mis en place, par voie d'accord, **un système de primes de résultats individuelles pour les cadres**, ainsi que, **pour l'ensemble des agents, une prime pour l'atteinte des objectifs collectifs annuels de Pôle emploi**.

En principe, la convention est applicable aux seuls agents de droit privé. Toutefois, certaines de ses dispositions sont applicables à l'ensemble des agents, qu'ils soient de statut public ou privé : il s'agit des dispositions relatives aux relations sociales et aux institutions représentatives du personnel, des mesures relatives à la formation et de la gestion des activités sociales et culturelles.

En ce qui concerne la retraite complémentaire, la convention prévoit que les nouveaux agents seront affiliés à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec), comme le sont déjà les agents issus de l'ANPE. Elle ne tranche pas, en revanche, la question de l'affiliation des anciens salariés des Assedic, qui sont actuellement couverts par l'Agirc ou l'Arrco¹.

Dans son préambule, la convention fait une référence à la convention n° 88 de l'Organisation internationale du travail (OIT), à laquelle la France est partie. Elle indique que *« les parties signataires s'engagent, en outre, à mettre en œuvre, en ce qui concerne le recrutement, la mobilité et la promotion, les dispositions de l'article 9 de la convention OIT n° 88 notamment en matière d'indépendance à l'égard de tout changement de gouvernement, de stabilité de l'emploi et de protection à l'égard des influences extérieures »*.

¹ L'association générale de retraite des cadres (Agirc) et l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco) gèrent respectivement les régimes de retraite complémentaire des cadres et des non-cadres.

L'article 9 de la convention OIT n° 88

1. Le personnel du service de l'emploi doit être composé d'agents publics bénéficiant d'un statut et de conditions de service qui les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue, et qui, sous réserve des besoins du service, leur assurent la stabilité dans leur emploi.

2. Sous réserve des conditions auxquelles la législation nationale soumettrait le recrutement des membres des services publics, les agents du service de l'emploi doivent être recrutés uniquement sur la base de l'aptitude du candidat à remplir les tâches qu'il aura à assumer.

3. Les moyens de vérifier ces aptitudes doivent être déterminés par l'autorité compétente.

4. Les agents du service de l'emploi doivent recevoir une formation appropriée pour l'exercice de leurs fonctions.

La convention collective devra être complétée puisqu'elle ne traite ni de la classification des emplois ni de l'organisation du temps de travail et de la formation.

A l'heure actuelle, environ 60 % des agents issus de l'ANPE ont exercé leur droit d'option et sont donc soumis à la convention collective. L'ensemble des salariés issus des Assedic ainsi que les nouveaux embauchés sont également soumis à la convention. Au total, **environ 80 % des agents de Pôle emploi sont aujourd'hui régis par ce statut de droit privé.**

Financièrement, l'exercice du droit d'option est attractif pour les agents de droit public. En matière de rémunération, la convention collective nationale a retenu des niveaux de salaire identiques à ceux qui étaient prévus par l'ancienne convention collective des Assedic, soit des salaires nettement supérieurs à ceux versés par l'ANPE. Le directeur général de Pôle emploi a indiqué à la mission que les 60 % d'agents de l'ANPE qui ont opté pour la convention collective ont bénéficié d'une « *hausse de salaire de l'ordre de 20 %* ».

Il semble cependant qu'il ne soit pas avantageux dans tous les cas d'opter pour la convention collective. Selon Nadine Crinier, directrice régionale de Pôle emploi Bretagne, « *les personnes sous statut public espèrent parfois un avancement plus rapide et considèrent qu'il ne serait pas avantageux pour elles d'opter pour le statut privé* » ; l'avancement, qui s'effectue tous les deux ans, peut en effet « *avoir un impact important pour ceux qui ont beaucoup d'ancienneté* ».

La décision de conserver le statut public peut aussi être une manière d'exprimer un attachement à des valeurs ou à la sécurité de l'emploi. Nadine Crinier l'a fait observer à la mission : « *Un autre élément qui peut expliquer le choix de conserver ce statut est lié à un attachement au service public ou à une représentation du statut de l'emploi public. Les personnels qui relèvent du*

statut public sont agents contractuels de l'Etat. Lors de l'annonce, fin 2010, d'une baisse des effectifs, un attachement à la sécurité de l'emploi s'est manifesté. » Il peut également, chez certains agents, traduire une opposition plus politique à la fusion et aux changements statutaires qu'elle a entraînés. Le pourcentage d'agents ayant opté pour la convention collective présente des variations régionales qui ne sont pas sans lien avec l'influence des syndicats les plus hostiles à la fusion.

(2) Les autres accords collectifs

Au cours de l'année 2010, d'autres accords collectifs ont été signés entre la direction et les syndicats :

- accord relatif à l'observatoire national des métiers le 22 janvier ;
- accord relatif à la gestion des activités sociale et culturelles, le même jour ;
- accord relatif au recrutement et au maintien des seniors au sein de Pôle emploi, signé le 21 janvier et entré en vigueur le 1^{er} avril 2010 ;
- accord constitutif du comité central d'entreprise, le 10 mars ;
- accord relatif aux dispositions d'intégration dans la convention collective nationale des agents transférés de l'Afpa, le 18 juin ;
- accord du 13 juillet 2010 pour les agents de droit public ;
- accord relatif à l'organisation et à l'aménagement du temps de travail, le 30 septembre.

Ce dernier accord, qui a été ensuite décliné au niveau régional, est sans doute celui qui a eu le plus de portée pour les usagers puisqu'il a unifié les horaires de travail des agents. **La durée de référence du temps de travail hebdomadaire est fixée à 37 heures 30, réparties sur cinq jours de travail, du lundi au vendredi.** Les horaires de travail des agents sont individualisés, sous réserve du respect de plages fixes, selon des modalités définies par voie d'accord négocié dans chaque établissement.

Le dialogue social se poursuit à Pôle emploi puisque deux nouveaux accords ont été conclus le 18 mars 2011 :

- un accord relatif à l'assurance complémentaire santé et à la prévoyance ;
- un accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et la conciliation entre vies professionnelle, familiale et personnelle à Pôle emploi.

Des négociations sont en cours sur plusieurs thèmes : la mise en place des compléments variables de rémunération, la formation professionnelle continue et le développement des compétences des personnels de Pôle emploi et la retraite complémentaire.

Les discussions sur ce dernier dossier paraissent conflictuelles : Fabien Milon, représentant du syndicat Force ouvrière, a déclaré devant la mission que les négociations donnaient lieu à des « *accrochages importants avec la direction* ». Il a affirmé que « *la loi stipulait clairement que les salariés de droit privé resteraient affiliés à l'Agirc-Arrco, de même que les nouveaux embauchés. Or, il a été décidé que l'ensemble des salariés seront transférés, dans des conditions très floues, à l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (Ircantec). Et les premières indications fournies montrent que les agents de droit privé perdront un certain nombre des garanties que leur conférait l'Agirc-Arrco* ».

Il convient de préciser que la loi n'a pas, en réalité, garanti le maintien de l'affiliation à l'Agirc-Arrco. Elle a seulement précisé que les agents de droit public qui décideraient de conserver ce statut resteraient affiliés à l'Ircantec. Pour les agents de droit privé, la loi laisse le choix aux négociateurs.

Il n'est pas certain, en outre, que les salariés soient réellement perdants en cas d'affiliation à l'Ircantec. Notre collègue Catherine Procaccia, qui a été le rapporteur du projet de loi organisant la fusion, soulignait en 2008 que le choix du régime de retraite complémentaire était important pour les personnels : « *Il apparaît en effet, tant du point de vue du niveau des cotisations que de celui du niveau des pensions, que l'affiliation à l'Ircantec offre aux intéressés, à l'heure actuelle au moins, un avantage comparatif assez important par rapport à l'affiliation à l'Agirc-Arrco.* »¹

De surcroît, l'article 5 du projet d'accord comporte des garanties contre l'éventuel « manque à gagner » qui résulterait de cette affiliation : prenant en considération les différences de taux de réversion entre les deux régimes et les majorations pour enfants, il prévoit que si « *un écart est constaté entre le montant de la pension de réversion servie par l'Ircantec dont bénéficieraient les ayants droit et celui qui aurait été versé par l'Agirc-Arrco, et si cet écart n'est pas compensé par les majorations pour enfants élevés, Pôle emploi s'engage à combler au cas par cas l'écart résiduel, s'il est égal ou supérieur à 10 euros par mois. Le financement correspondant est exclusivement à la charge de Pôle emploi qui souscrira à cet effet un contrat auprès des organismes assureurs compétents et habilités* ».

c) *Un réseau resserré*

Avant la fusion, l'ANPE disposait de 830 agences locales et les Assedic de 630 points d'accueil. Au moment de sa création, Pôle emploi s'est donné comme objectif de constituer, à la fin de l'année 2009, un réseau de 950 sites mixtes, présents sur l'ensemble du territoire.

¹ Cf. le rapport Sénat n° 154 (2007-2008) de Catherine Procaccia, fait au nom de la commission des affaires sociales.

Ce calendrier a été quasiment tenu puisque la constitution des sites mixtes a été achevée à la fin du premier trimestre 2010. Ce retard de quelques mois, qui concerne surtout les régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Rousillon, s'explique en grande partie par des délais plus longs que prévu de consultation des institutions représentatives du personnel.

Comme Dominique-Jean Chertier l'a reconnu devant la mission, **site mixte ne signifie pas nécessairement implantation unique** : « *Pour des raisons immobilières, il n'a pas été facile de regrouper les personnels au sein de sites uniques. Proposer des locaux centralisés, y compris au sein d'une même ville, est une affaire complexe. Cependant, dans la plupart des cas, le demandeur d'emploi ou l'employeur disposent d'un point d'accueil unique, même si certains usagers doivent encore se rendre en deux sites différents* ». Il arrive également que les activités d'accueil du public soient regroupées dans un même lieu tandis que les activités de *back-office* sont situées dans des locaux différents.

La rapidité avec laquelle les sites mixtes ont été constitués a été une source de difficultés pour les agents et il ne fait guère de doute que la qualité du service rendu en a provisoirement souffert. Christian Fallet, syndicaliste CFDT à Pôle emploi, a déclaré à la mission qu'« *il a fallu concevoir des sites mixtes, en toute hâte. Le personnel s'est trouvé affecté en plusieurs lieux au long d'une même journée. Des dossiers ont été égarés. Des reportages éloquentes ont montré des agents aussi perdus que les demandeurs d'emploi* ».

Globalement, le réseau qui a été constitué respecte les objectifs fixés par la convention tripartite. Christian Charpy a indiqué veiller « *à ce que 80 % des demandeurs d'emploi vivent à moins d'une demi-heure d'une agence et à ce qu'aucune agence ne soit supprimée en zone urbaine sensible* ».

Pôle emploi est aujourd'hui propriétaire de 30 % de ses locaux et loue les 70 % restants. Il a acquis environ quatre-vingts sites qui appartenaient à l'Unedic. La superficie des locaux par agent était de 47 mètres carrés, en moyenne, aux Assedic et de 20 mètres carrés à l'ANPE. Désormais la surface moyenne est de 26 à 27 mètres carrés par agent. Comme les membres de la mission ont pu le constater lors de leurs déplacements, les conseillers travaillent, en général, dans des bureaux ouverts, ce qui ne favorise pas la confidentialité des échanges avec les demandeurs d'emploi, mais permet une intervention rapide en cas d'agression.

Trois catégories de sites

Le réseau de Pôle emploi comporte trois types de structures :

- des agences de proximité, qui accueillent le public ;
- des agences de services spécialisées (A2S) : elles offrent des services d'accompagnement renforcé (dispositif Cap vers l'entreprise, contrat de transition professionnelle, convention de reclassement personnalisé...) ou des prestations d'orientation et d'évaluation professionnelle et accueillent le public sur rendez-vous ; des agences spécialisées thématiques suivent certains publics, notamment les cadres et les professionnels du spectacle ;
- des plates-formes de production : elles prennent en charge une partie de l'accueil téléphonique ou centralisent certaines tâches administratives.

Comme les comptes rendus des déplacements publiés en annexe de ce rapport le montrent, les membres de la mission ont eu l'occasion de visiter ces trois types de structures.

La restructuration du réseau se poursuit actuellement en application d'un schéma d'implantation territorial arrêté le 24 septembre 2010, après consultation des conseils régionaux de l'emploi ; il doit être mis en œuvre dans un délai de quatre ans.

A terme, il est prévu que Pôle emploi dispose de :

- **896 agences de proximité** qui permettraient à 98 % des demandeurs d'emploi d'être à moins de trente kilomètres d'une agence et à 92 % d'entre eux d'être à moins de vingt kilomètres ; les agences seraient complétées par 44 points relais et une centaine de visio-guichets¹ ;

- **142 agences spécialisées** offrant un accompagnement renforcé ou des prestations d'orientation et d'évaluation ;

- 25 agences cadres et 5 agences spécialisées pour les professionnels du spectacle ;

- 85 implantations en Zus contre 79 aujourd'hui.

d) Le transfert du recouvrement aux Urssaf

Le transfert du recouvrement semble avoir été une réussite puisqu'il est effectif depuis le 1^{er} janvier 2011, soit un an avant la date limite qui avait été fixée, par la loi, au 1^{er} janvier 2012.

¹ Le fonctionnement des visio-guichets a été présenté à une délégation de la mission lors de son déplacement à Tarbes le 7 juin 2011 : il s'agit de postes informatiques équipés d'une caméra, installés dans les locaux des mairies, qui permettent au demandeur d'emploi d'entrer en contact avec son conseiller dans son agence sans avoir à se déplacer. En région Midi-Pyrénées, le conseil régional contribue au financement de ce dispositif.

Un transfert limité a d'abord été réalisé, à titre expérimental, dans le courant de l'année 2010 : dès le 1^{er} janvier, il a concerné un panel d'entreprises situées en Ile-de-France ; à partir du 1^{er} septembre, le recouvrement a été assuré, pour l'ensemble des entreprises installées dans le Rhône, par l'Urssaf de ce département.

Le décret n° 2010-1736 du 30 décembre 2010 a cependant différé la date du transfert pour le recouvrement des contributions dues au titre du CTP et de la CRP. La phase expérimentale a en effet montré que les modalités de calcul et de recouvrement propres à ces contributions ne permettraient pas leur prise en charge par les Urssaf à compter du 1^{er} janvier 2011.

A titre définitif, Pôle emploi continue d'assurer le recouvrement des contributions et cotisations dues par les employeurs au titre de l'emploi d'intermittents du spectacle et au titre de l'emploi de salariés expatriés ; il continue également d'étudier les dossiers présentés par les employeurs concernant l'assujettissement de leurs mandataires au régime d'assurance chômage.

Une convention a été signée, le 17 décembre 2010, entre l'Unedic, Pôle emploi, l'AGS et l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), qui pilote le réseau des Urssaf. Elle précise les conditions dans lesquelles les Urssaf assureront le recouvrement et transmettront à l'Unedic et à Pôle emploi les données nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Pôle emploi a en effet besoin d'informations administratives et financières relatives aux entreprises qui sont affiliées à l'assurance chômage pour verser des aides au retour à l'emploi, lutter contre la fraude ou encore pour produire les statistiques relatives à l'emploi et au marché du travail.

Un grand défi pour Pôle emploi est maintenant de réussir le reclassement des 1 300 agents qui étaient affectés au recouvrement, au sein de services dédiés, et dont le métier va disparaître. Une partie d'entre eux, environ trois cents, resteront bien sûr occupés aux tâches de recouvrement qui vont demeurer du ressort de Pôle emploi. Pour les autres, des actions de reclassement ont déjà été engagées, puisqu'un accord sur le reclassement des personnels impactés par le transfert du recouvrement des contributions d'assurance chômage a été signé dès le 22 décembre 2008 entre l'instance nationale provisoire et les syndicats représentatifs. L'accord envisage un reclassement interne ou, éventuellement, sur la base du volontariat, un reclassement externe au sein des Urssaf, mais celui-ci ne devrait concerner que des effectifs réduits. Un effort de formation particulièrement important doit être consenti pour reconvertir dans de bonnes conditions les agents du recouvrement aux tâches de placement ou d'indemnisation.

5. Un contexte de crise et de hausse du chômage

Tous les interlocuteurs de la mission ont souligné que **la fusion de l'ANPE et des Assedic s'est déroulée dans un contexte de crise qui n'avait pas été anticipé et qui a fait peser sur les agents une pression supplémentaire.**

Au moment où la fusion a été décidée, dans le courant de l'année 2007, le chômage était orienté à la baisse depuis deux ans et avait atteint son plus bas niveau depuis vingt-cinq ans, aux alentours de 7,5 % de la population active. A l'époque, l'hypothèse d'un taux de chômage de 5 % de la population active, soit un niveau proche du plein emploi compte tenu de l'existence d'un chômage frictionnel, était sérieusement envisagée à l'horizon 2012.

Le contexte économique s'est radicalement transformé à partir de septembre 2008 puisque la France, comme les autres pays développés, a été frappée par une grave crise, la plus sévère depuis l'après-guerre, qui a d'abord concerné la sphère financière avant de se propager à l'économie réelle. Après une croissance très faible en 2008 (0,2 %), le produit intérieur brut (PIB) s'est contracté en 2009 de 2,6 %. Une reprise s'est amorcée en 2010, avec une croissance de l'ordre de 1,5 %, et elle devrait s'affermir en 2011.

Les conséquences de la crise sur l'emploi se sont fait sentir dès le début de l'année 2009, soit au moment même où Pôle emploi a vu le jour. Dominique-Jean Chertier, le président du conseil d'administration de Pôle emploi, a insisté sur ce point lors de son audition par la mission : « *Alors que cette institution a été officiellement créée au début de l'année 2009, elle a dû accueillir, chaque jour, dès le mois de janvier, 3 000 demandeurs d'emploi supplémentaires. Il est devenu plus difficile, en pleine crise, de leur proposer des débouchés : les employeurs se montraient plus préoccupés de sauver leur entreprise que de créer des emplois.* » Au total, pendant les deux années qui ont suivi sa création, Pôle emploi a dû faire face à une augmentation d'environ 730 000 du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, B et C¹, soit une augmentation de plus de 20 % par rapport au nombre de demandeurs d'emploi recensés en janvier 2009.

Les effectifs de Pôle emploi ont augmenté en 2009 mais de manière modeste au regard de la hausse du nombre de demandeurs d'emploi. A partir de l'été, 1 840 agents supplémentaires ont été recrutés, 1 000 en CDI et 840 en CDD. En outre, 500 personnes ont été recrutées en CDD à l'occasion de la mise en place des plates-formes téléphoniques régionales et 500 autres ont été embauchées en contrats aidés pour contribuer à l'accueil physique des demandeurs d'emploi. Un appel d'offres a également été lancé, en avril 2009,

¹ Les personnes figurant dans les catégories A, B et C de la liste des demandeurs d'emploi sont toutes tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi. La catégorie A regroupe celles qui n'ont aucune activité, la catégorie B celles qui ont eu une activité réduite courte au cours du mois, la catégorie C celles qui ont eu une activité réduite longue (plus de soixante-dix-huit heures de travail dans le mois).

auprès des opérateurs privés de placement afin de leur confier l'accompagnement renforcé de 320 000 demandeurs d'emploi sur deux ans.

Les six premiers mois d'existence de l'institution ont été particulièrement difficiles. En juillet 2009, 60 % seulement des appels téléphoniques vers le 39 49 permettaient d'entrer en contact avec un opérateur. Le taux de décisions d'indemnisation prononcées en moins de quinze jours a oscillé autour de 82 % au cours du premier semestre, alors que l'objectif de la direction était d'atteindre un taux de 100 %. Le nombre de dossiers d'indemnisation en instance en fin de mois a atteint 65 000 au mois de juillet.

*

Compte tenu de l'ampleur des transformations réalisées en l'espace de seulement deux ans et de la hausse brutale du chômage qu'il a fallu gérer, il n'est guère surprenant que Pôle emploi ait pu donner l'image, pendant ses premiers mois d'existence, d'un « *grand bazar* » pour reprendre le titre d'un article paru dans le journal *La Tribune* en mars 2009¹.

Sans doute la fusion aurait-elle été plus facile à mettre en œuvre si le chômage avait continué à diminuer comme c'était le cas au moment où elle a été décidée. Mais peu d'observateurs avaient anticipé la crise de 2008 et il aurait été délicat d'interrompre le processus de fusion une fois que celui-ci a été lancé. Dans quelles conditions les demandeurs d'emploi seraient-ils aujourd'hui accueillis et accompagnés si la fusion avait été suspendue en raison de la crise ?

Lors de ses déplacements, la mission a pu constater que cette période de désorganisation est aujourd'hui largement derrière nous. Si tous les problèmes n'ont pas été résolus, Pôle emploi semble avoir passé le cap le plus difficile, ce qui permet de discerner les premiers effets positifs de la fusion.

B. DES ACQUIS INCONTESTABLES

La mission estime que les changements apportés depuis deux ans et demi **confirment le bien-fondé de la fusion dans son principe**. La création de Pôle emploi a **simplifié les démarches des demandeurs d'emploi, comme celles des employeurs, et elle a permis de faire bénéficier tous les demandeurs d'emploi des mêmes prestations**.

Des erreurs ont cependant été commises et la création de Pôle emploi a eu un coût élevé, à la fois pour les finances publiques et pour le bien-être du personnel.

¹ Cf. « *Pôle emploi : le grand bazar* », article d'Isabelle Moreau, *La Tribune*, 11 mars 2009.

1. Plus de simplicité pour les usagers

a) Des démarches simplifiées

La fusion, tel était son objectif initial, a permis de regrouper en un même lieu des services qui étaient autrefois offerts séparément dans les agences des Assedic et de l'ANPE. Les demandeurs d'emploi n'ont donc plus besoin de se rendre dans des lieux différents selon que leur demande porte sur leur indemnisation ou sur leur recherche d'emploi. La création des équipes mixtes a favorisé un meilleur dialogue entre les conseillers chargés de l'indemnisation et ceux en charge du placement, ce qui est de nature à améliorer la qualité du service rendu aux demandeurs d'emploi.

Gabrielle Simon, vice-présidente de la CFTC, a confirmé devant la mission que le principal point positif de la réforme *« tient, pour les demandeurs d'emploi, au lieu unique qui, lorsqu'il existe, permet au demandeur d'emploi de bénéficier d'une offre de services complémentaires et apporte aux agents une meilleure compréhension du travail de l'autre filière »*.

Comme une délégation de la mission a pu le constater lors de son déplacement à Trappes, un effort de rationalisation a d'abord été accompli en ce qui concerne **l'accueil dans les agences**.

Deux niveaux d'accueil ont été mis en place pour permettre une prise en charge plus simple et rapide des demandeurs d'emploi : un accueil « coordination », qui propose un premier niveau d'information sur l'indemnisation et le placement et qui ne nécessite pas d'accéder au dossier du demandeur d'emploi ; un accueil « relation clients » pour répondre à des questions plus précises nécessitant d'avoir accès au dossier du demandeur d'emploi¹.

Mais la simplification des démarches est encore plus nette en ce qui concerne **l'inscription des demandeurs d'emploi**.

Avant la fusion, les demandeurs d'emploi devaient procéder à leur préinscription par téléphone ou par internet ; puis ils avaient un premier entretien à l'Assedic, consacré à l'instruction de leur demande d'indemnisation, au cours duquel ils étaient inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi ; dans un délai maximum de cinq jours, ils se rendaient à un deuxième entretien dans une agence ANPE où un conseiller définissait avec eux leur projet de retour à l'emploi. Puis le suivi des demandeurs d'emploi était organisé en parallèle dans les deux institutions, respectivement sur les aspects indemnisation et placement.

¹ Cf. le compte rendu du déplacement en région parisienne du 26 avril 2011, dans le tome II de ce rapport.

Désormais, après leur préinscription par téléphone ou sur internet, les demandeurs se rendent une seule fois dans leur agence Pôle emploi où deux entretiens, consacrés à l'indemnisation et au placement, sont organisés l'un à la suite de l'autre. Les demandeurs d'emploi non indemnisés sont reçus pour un entretien unique.

Pour progresser encore sur la voie de la simplification, Pôle emploi déploie actuellement **l'entretien d'inscription et de diagnostic** (EID), qui va se substituer aux deux entretiens successifs. D'une durée de cinquante minutes, il permettra au conseiller de vérifier, d'abord, que le dossier de demande d'indemnisation est complet, puis d'élaborer avec le demandeur d'emploi son projet personnalisé d'accès à l'emploi. L'EID devrait apporter plus de souplesse dans le fonctionnement des agences et la planification des activités des conseillers, dans la mesure où il mettra fin à l'actuelle obligation de constituer un binôme pour l'inscription des demandeurs d'emploi.

L'EID a été déployé par anticipation dans certaines régions, notamment en Midi-Pyrénées, afin de pouvoir procéder à une première évaluation avant de le généraliser. Cela a permis aux membres de la mission qui ont participé au déplacement à Tarbes, le 7 juin 2011, d'observer le déroulement de ces entretiens¹.

Suivant la même logique de « guichet unique », la création des numéros uniques, faciles à mémoriser, a simplifié l'accès aux services téléphonique de Pôle emploi². Pôle emploi a mis en place, dès le 5 janvier 2009, un numéro unique d'accès aux services de Pôle emploi à destination des demandeurs d'emploi, le **39 49**, puis, le 29 mars 2010, un numéro équivalent, le **39 95**, destiné aux employeurs, qui a remplacé les anciens numéros propres à chaque département.

Le demandeur d'emploi qui compose le 39 49 a accès à un service vocal interactif et peut entrer en relation avec un conseiller pour s'inscrire, obtenir un rendez-vous et suivre son dossier³. Un employeur qui appelle le 39 95 peut déposer une offre d'emploi, obtenir des renseignements sur les aides à l'embauche ou sur le recrutement.

Naturellement, la création de ces services téléphoniques ne constitue un progrès que s'il se trouve quelqu'un pour répondre au bout du fil... Après des débuts difficiles, le taux d'aboutement, c'est-à-dire le pourcentage des appels qui aboutissent, est aujourd'hui satisfaisant : il avoisine 85 % pour les deux numéros. Les usagers ne s'y trompent pas puisqu'ils font désormais un usage massif de ces services téléphoniques : le 39 49 a reçu 32 millions

¹ Cf. le compte rendu du déplacement à Tarbes le 7 juin 2011, dans le tome II de ce rapport.

² Une délégation de la mission a visité la plate-forme « 39 49 » de Noisy-le-Grand (cf. le compte rendu du déplacement en région parisienne du 12 avril 2011).

³ Entre le mois de janvier et la fin du mois d'avril 2009, les appels vers le 39 49 étaient surtaxés lorsqu'ils provenaient d'un téléphone mobile ou d'une ligne fixe gérée par un autre opérateur que France Telecom. Les opérateurs ont depuis renoncé à toute surfacturation. Les appels au 39 49 sont gratuits lorsqu'ils sont traités par un automate et facturés 11 centimes d'euros lorsqu'un téléconseiller répond.

d'appels en 2009 puis 72 millions en 2010, les deux tiers de ces appels étant traités par le service vocal interactif ; pour le 39 95, les flux sont plus modestes mais on dénombre, en 2010, deux mille appels en moyenne chaque jour.

Internet étant devenu un outil de recherche d'emploi incontournable, **Pôle emploi s'est doté dès le 2 janvier 2009 d'un site pole-emploi.fr** qui donnait accès aux services en ligne auparavant disponibles sur les sites des Assedic et de l'ANPE. Ce site a été refondu en octobre 2009 pour permettre une navigation plus fluide entre les pages issues des différents sites et unifier la charte graphique. Pole-emploi.fr a reçu en 2010 310 millions de visites, effectuées par plus de dix millions de visiteurs uniques en moyenne par mois, ce qui en fait le site consacré à l'emploi le plus visité en France.

Du côté des entreprises, il ne faut pas négliger enfin la simplification entraînée par le transfert du recouvrement aux Urssaf : les employeurs ont maintenant un seul interlocuteur en ce qui concerne les cotisations de sécurité sociale et les contributions d'assurance chômage.

b) Des redondances supprimées

Lors de son audition, Dominique-Jean Chertier a attiré l'attention de la mission sur un autre point positif de la fusion : elle a permis d'éviter des redondances qui avaient tendance à se développer dans le suivi des demandeurs d'emploi assuré par les Assedic et l'ANPE.

Comme il l'a indiqué, la frontière entre les deux institutions est devenue « *plus poreuse quand l'Unedic et les Assedic ont commencé à s'occuper, même de façon marginale, de placement. Des réseaux privés se sont vu confier ce type de mission, à titre expérimental. La confusion a été portée à son comble quand le réseau des Assedic s'est mis à effectuer du profilage, c'est-à-dire à évaluer la difficulté, pour un chômeur, de retrouver un emploi. Il n'était pas rare, quand un demandeur d'emploi allait s'inscrire et effectuer ses démarches d'indemnisation à l'Assedic, que ce profilage lui soit proposé. Or l'opération recommençait à l'ANPE. Une clarification est apparue nécessaire pour éviter ces redondances* ».

Soucieux « d'activer » les dépenses passives d'indemnisation du chômage, les partenaires sociaux gestionnaires des Assedic ont mis en place, dans le courant des années 2000, un profilage des demandeurs d'emploi qui visait à les classer dans des sous-groupes pour leur offrir ensuite un accompagnement approprié. Mais entre 55 % et 60 % des décisions prises par les agents des Assedic étaient ensuite remises en cause par les agents de l'ANPE, lors du premier entretien avec le demandeur d'emploi, sur la base de critères qualitatifs qu'ils estimaient insuffisamment pris en compte !

La réunion des agents des Assedic et de l'ANPE dans les équipes mixtes a mis un terme à ces doublons et à ces rivalités, qui étaient source d'inefficacité et de perte de temps pour les demandeurs d'emploi.

c) De nouvelles prestations développées en interne

Le transfert des psychologues du travail de l'Afpa a permis à Pôle emploi de développer une nouvelle **prestation d'orientation professionnelle spécialisée** (Pops), qui remplace une prestation analogue auparavant proposée par l'Afpa et qui complète utilement son offre de services.

La Pops vise à aider le demandeur d'emploi à construire son projet de formation et à le concrétiser, au regard de ses objectifs en matière de retour à l'emploi.

En 2010, le nombre de Pops réalisées - 125 000 - était en net retrait par rapport au nombre de prestations dispensées par l'Afpa, autour de 200 000. Mais dès 2011, Pôle emploi prévoit de retrouver ce niveau.

Le fait que cette prestation soit proposée en interne par Pôle emploi est de nature à simplifier le parcours des demandeurs d'emploi et devrait encourager les conseillers à la prescrire. C'est en tout cas ce qui ressort du déplacement qu'une délégation de la mission a effectué à Tarbes, au cours duquel la Pops lui a été présentée : les conseillers ont indiqué qu'ils n'hésitaient pas à prescrire la Pops aux demandeurs d'emploi alors qu'ils avaient tendance à sélectionner davantage les demandeurs d'emploi qu'ils envoyaient auparavant à l'Afpa.

d) Un traitement plus égalitaire des demandeurs d'emploi

Avant la fusion, l'ANPE et les Assedic disposaient chacune de leurs propres dispositifs d'aide à l'embauche ou au retour à l'emploi. Les Assedic réservaient leurs aides aux seuls demandeurs d'emploi indemnisés, soit environ un chômeur sur deux.

Comme Christian Charpy l'a expliqué à la mission, la fusion « a mis un terme à la distinction entre chômeurs indemnisés, qui avaient droit à des formations rémunérées et à des aides à la mobilité géographique, et chômeurs non indemnisés, qui ne bénéficiaient pas de ces dispositifs. Aujourd'hui, tous les demandeurs d'emploi ont droit aux mêmes aides ».

En effet, dès la création de Pôle emploi, les deux dispositifs d'aide ont été refondus et harmonisés pour s'adresser à l'ensemble des demandeurs d'emploi.

e) Des demandeurs d'emploi apparemment sensibles à ces améliorations

Du 6 septembre au 5 octobre 2010, une enquête a été réalisée, à la demande du secrétaire d'Etat à l'emploi Laurent Wauquiez, auprès des demandeurs d'emploi et des employeurs pour mesurer leur degré de satisfaction à l'égard de Pôle emploi.

Plus de 100 000 demandeurs d'emploi ont répondu à l'enquête. Globalement, deux sur trois se déclarent satisfaits des services de Pôle emploi. Plus spécifiquement, 69 % estiment que les démarches sont plus simples

qu'avant la fusion et 67 % qu'elles sont plus rapides. Le 39 49 et l'organisation des deux rendez-vous successifs sont appréciés, respectivement, par 74 % et 82 % des demandeurs d'emploi.

2. En dépit d'erreurs initiales en voie d'être corrigées

Si la fusion s'est révélée avantageuse dans son principe, des erreurs ont cependant été commises au moment de sa mise en œuvre, ce qui confirme l'impression que sa préparation a été trop rapide.

a) L'illusion du métier unique

La plus grave a certainement trait à la volonté, manifestée au début de la fusion, de créer un métier unique.

Pour Gabrielle Simon, de la CFTC, « *l'illusion du métier unique relevait de l'euphorie initiale suscitée par la fusion* » : l'ensemble des agents devaient, à l'issue d'une période de formation, être capables d'exercer indifféremment les métiers de l'indemnisation et du placement. Cette polyvalence aurait apporté à Pôle emploi une formidable souplesse dans la gestion de son personnel et aurait permis de mettre en face de chaque demandeur d'emploi un conseiller capable de répondre à toutes ses interrogations.

En conséquence, Pôle emploi a lancé, l'année de sa création, un vaste programme de formation de son personnel : en 2009, 21 000 agents ont reçu une formation afin de pouvoir répondre aux questions de base que se posent les demandeurs d'emploi. Ces sessions de formation ont obligé les agents à s'absenter de leurs postes de travail alors que des milliers de demandeurs d'emploi supplémentaires se présentaient chaque jour dans les agences.

Le président du conseil d'administration de Pôle emploi a admis, à demi-mot, que la direction avait peut-être fait preuve d'un peu de naïveté sur ce point : « *Nous avons pensé, peut-être benoîtement, que le mariage des métiers au sein de Pôle emploi serait facile. Or, nous constatons que l'inscription et l'indemnisation d'un côté, et le placement de l'autre, restent deux métiers de nature différente. Certains agents peuvent se montrer polyvalents mais d'autres n'y parviennent pas. Il est donc préférable que les personnes travaillent en binôme, plutôt que de les contraindre à exercer ces deux métiers.* »

Les témoignages recueillis par la mission confirment que l'idée du métier unique a suscité un réel trouble au sein du personnel : beaucoup d'agents ont éprouvé la crainte de ne pouvoir exercer correctement un métier pour lequel ils n'avaient pas été embauchés ainsi qu'un sentiment de dévalorisation de leur expertise professionnelle.

Cependant, « *une réelle évolution s'est produite, la direction générale admettant que les agents ne peuvent à la fois assurer le placement et l'indemnisation* », comme l'a noté Gabrielle Simon.

Christian Charpy a convenu devant la mission que « *pour former des agents parfaitement polyvalents, il faut vingt à vingt-cinq jours de formation ; cinq à sept jours ne suffisent qu'à acquérir des compétences de premier niveau dans tous les domaines. L'idée d'une polyvalence totale a été abandonnée ; l'objectif est que 20 % à 25 % des agents soient entièrement polyvalents à l'horizon 2013. En moyenne, à l'heure actuelle, chaque agent bénéficie de cinq jours de formation par an* ».

Le personnel de Pôle emploi est aujourd'hui réparti entre deux filières - gestion des droits et intermédiation - certains agents possédant toutefois la double compétence. La direction souhaite néanmoins que tous les agents possèdent un « socle commun de compétences » permettant de réaliser les activités de base de la relation avec les chômeurs (accueil physique, traitement téléphonique, traitement des inscriptions sur Internet, examen de la recevabilité des dossiers, etc.).

b) La mise en place tardive d'un système informatique commun

Dans le monde contemporain, l'utilisation de l'outil informatique est devenue incontournable et est une source de gains de productivité considérables. Or la mission a constaté, avec étonnement, que **Pôle emploi a continué de fonctionner, pendant deux ans, avec les deux systèmes d'information hérités de l'ANPE et des Assedic.**

D'après les témoignages qu'elle a recueillis, ces deux systèmes ne pouvaient être que difficilement connectés, ce qui a grandement compliqué le travail des agents. Un salarié issu des Assedic ne pouvait par exemple accéder au système d'information de l'ex-ANPE qu'en tant qu'« invité » et son travail était perdu dès qu'il fermait sa session informatique. Il devait donc sauvegarder ses données sur une clé USB pour pouvoir reprendre plus tard son travail là où il l'avait laissé...

Un système informatique commun, dénommé Neptune, a enfin été déployé dans le courant du premier semestre de 2011. Sa mise en place était initialement programmée pour le mois de juin 2010, mais de sérieux incidents constatés dans les régions où il a été d'abord été testé, en Poitou-Charentes et en Aquitaine notamment, ont conduit la direction générale à la différer.

Aujourd'hui, Neptune semble fonctionner convenablement, même si la mission observe que ce logiciel ne paraît pas briller par sa simplicité d'utilisation. Huit applications différentes coexistent en effet et il n'est pas prévu, pour des raisons de coût, de les simplifier. Lors de son audition, le ministre du travail, de l'emploi et de la santé, Xavier Bertrand, a par ailleurs fait observer que le système informatique ne permet de mémoriser que deux secteurs d'activité pour la recherche d'emploi. Un demandeur d'emploi qui est

intéressé par un troisième secteur professionnel ne recevra donc pas les offres d'emploi correspondantes.

Dans ce contexte, la mise en place du logiciel Aude, développé pour la réalisation de l'EID, a légitimement inquiété le personnel. Les conseillers se plaignent de *bugs* encore trop fréquents et la vigilance s'impose donc dans ce domaine¹.

Au total, la mission juge impératif que Pôle emploi poursuive la modernisation de ses systèmes d'information.

3. Mais pour un coût non négligeable au moins à court terme

Dès l'annonce, faite le 2 octobre 2007, par le Président de la République du lancement de la fusion de l'ANPE et des Assedic, la question de l'impact financier de ce rapprochement s'est posée. La perspective du rapprochement des statuts des agents laissait entrevoir qu'elle pourrait avoir un coût significatif.

Notre collègue Catherine Procaccia notait en 2008, dans son rapport sur le projet de loi organisant la fusion, que « *la réforme pourrait d'ailleurs avoir un coût budgétaire non négligeable* »² compte tenu de la perspective de « l'alignement vers le haut » des statuts des personnels et de l'écart existant en faveur des salariés des Assedic.

Par ailleurs, s'appuyant sur un référé de la Cour des comptes, les travaux menés par notre collègue Serge Dassault, rapporteur spécial des crédits de la mission « Travail et emploi », ont permis de préciser que **les opérations de rapprochement des services créeraient, dans un premier temps, des coûts supplémentaires de l'ordre de 350 millions d'euros**³, liés notamment :

- au recours à des cabinets conseils extérieurs ;
- à la création de la nouvelle identité visuelle du futur opérateur du service public de l'emploi⁴ ;
- et, principalement, au rapprochement des statuts des personnels.

¹ *Ce n'est pas la première fois que le service public de l'emploi rencontre des difficultés avec son système d'information : en 2008, notre collègue Serge Dassault faisait observer que le projet Géode, censé rapprocher les systèmes d'information des Assedic et de l'ANPE, avait coûté 135,5 millions d'euros, alors que l'estimation initiale en 1996 était de 22,8 millions, sans jamais recevoir le moindre début d'application (rapport d'information Sénat n° 409, session 2007-2008, fait par Serge Dassault au nom de la commission des finances).*

² *Cf. le rapport Sénat n° 154 (2007-2008), fait par Catherine Procaccia au nom de la commission des affaires sociales.*

³ *Rapport d'information Sénat n° 409 (2007-2008) « Fusion ANPE-Unedic : quel calendrier et quel coût pour la réforme du service public de l'emploi », fait par Serge Dassault au nom de la commission des finances.*

⁴ *La création du nouveau logo de l'institution aura coûté 135 000 euros dans le cadre d'un appel d'offres attribué à la société Nomen.*

Sur le principe, l'ensemble des acteurs se sont accordés sur le fait qu'une réorganisation de cette ampleur impliquerait, au moins à court terme, un surcroît de dépenses. Alors secrétaire d'Etat à l'emploi, Laurent Wauquiez avait annoncé, dès le mois de juin 2008, que « *l'opération de fusion impliquerait des coûts supplémentaires, mais que la réforme des structures demeurerait indispensable pour en minimiser l'impact, à l'image des rapprochements opérés dans la plupart des pays européens* ». Justifiant le bien-fondé du projet, il avait estimé que l'amélioration du service public de l'emploi pouvait entraîner une baisse d'un point du taux de chômage.

Sur le plan des charges, le chiffrage du coût de la fusion mériterait d'être affiné mais, d'ores et déjà, le premier bilan établi par Pôle emploi et les données budgétaires rendues publiques dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes pour 2010 font état d'un montant **de l'ordre de 500 millions d'euros**, supérieur donc à l'estimation initiale de la Cour des comptes.

Les évaluations successives du coût de la fusion ANPE-Assedic

1) Le chiffrage initial de la Cour des comptes : 350 millions d'euros

En 2008, la Cour des comptes avait chiffré le surcoût de la fusion ANPE-Assedic à 350 millions d'euros.

Auditionné par la commission des finances, le 19 juin 2008, dans le cadre de l'examen des suites à donner au référé de la Cour des comptes, Dominique-Jean Chertier, alors président de l'instance nationale provisoire, indiquait que cette estimation était surévaluée.

2) Un bilan d'étape du coût de la fusion : 500 millions d'euros sur cinq ans ?

Interrogé par votre rapporteur, au cours de l'audition du 1^{er} mars 2011, le directeur général de Pôle emploi a précisé que ces surcoûts « *sont d'abord imputables à la convention collective, puisqu'il a été admis que l'on retiendrait le meilleur des deux statuts des agents de l'ANPE et des Assedic* ». Ainsi, pour les 60 % d'agents de l'ANPE qui ont souscrit à la convention collective, cela s'est-il traduit par une hausse de salaire de l'ordre de 20 %. Le montant financier des charges découlant de la fusion serait :

- d'environ 100 millions d'euros s'agissant de la masse salariale, ce surcoût est naturellement pérenne ;

- et de 80 à 90 millions d'euros par an pour les réaménagements immobiliers, soit 450 millions d'euros sur les cinq prochaines années.

En contrepartie, la fusion aurait permis de « *substantielles économies* » sur les dépenses de fonctionnement en 2009, de l'ordre de 40 millions d'euros.

3) L'exécution des comptes de l'année 2010 : un surcoût de plus de 500 millions d'euros.

Le rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement des comptes pour 2010 donne des précisions supplémentaires sur certains surcoûts liés à la fusion¹ :

- l'impact de la nouvelle convention collective nationale sur la comptabilisation des engagements sociaux (188 millions d'euros) ;
- l'acquisition d'une partie des biens mobiliers et immobiliers de l'Unedic (324 millions d'euros).

Pour qu'une approche en coûts complets puisse être établie, il conviendrait d'identifier tous les postes de dépenses en y incluant l'ensemble des frais - par exemple le rapprochement des systèmes informatiques - mais aussi de prendre également en compte le **chiffage des économies qui seront réalisées dans le futur**. Dès lors, l'enjeu de la fusion porte désormais sur la capacité de la nouvelle organisation de réaliser, à moyen ou long termes, des économies d'échelle notamment dans la rationalisation du parc immobilier et la réalisation de gains de productivité.

A ce stade, il peut donc sembler **prématuré de dresser un bilan financier définitif de la fusion**. Sur ce point, Christian Charpy a indiqué que Pôle emploi procéderait à une évaluation au terme de sa troisième année de fonctionnement, c'est-à-dire en 2012. Une telle échéance apparaît raisonnable dans la mesure où nul ne peut encore affirmer que la fusion, dont le principe n'est pas remis en cause, est à ce jour stabilisée et achevée.

4. Une montée des risques psychosociaux

La mission souhaite enfin insister sur le « coût humain » lié au mal-être et au stress que la fusion a entraînés pour le personnel.

Lors de l'audition des représentants des syndicats de Pôle emploi, Jean-Charles Steyger, du syndicat SNU-FSU, a déclaré d'emblée avoir « *une pensée pour les collègues qui ont trouvé la mort lors des opérations de fusion : comme vous le savez, de la souffrance s'est manifestée et des suicides ont eu lieu* ». La mission invite à considérer avec prudence ce type de déclaration car le suicide est toujours multifactoriel², de sorte qu'il est bien difficile de déterminer s'il trouve ou non son origine dans la vie professionnelle.

¹ Source : rapport annuel de performance « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement des comptes pour 2010.

² On peut se reporter sur ce point au rapport d'information Sénat n° 642 (2009-2010) fait par Gérard Dériot au nom de la mission d'information sur le mal-être au travail et de la commission des affaires sociales.

Il n'en reste pas moins que de multiples indicateurs attestent que la fusion et la hausse brutale du chômage ont provoqué une augmentation sensible des risques psychosociaux au sein du personnel de Pôle emploi.

a) Un état des lieux précis confirme la réalité de ces risques

Au cours de ses auditions, la mission d'information a pu entendre à de nombreuses reprises que la fusion s'est accompagnée d'un malaise et même de souffrances au sein du personnel de Pôle emploi. Cela est dit de manière relativement feutrée par la direction générale : « *Le personnel a vécu la fusion avec intérêt, enthousiasme, mais en subissant une lourde charge de travail et un stress lié à la réorganisation et à différents problèmes techniques, par exemple la fusion des systèmes informatiques* ». Ou de manière plus vigoureuse par les syndicats du personnel : « *La fusion a bouleversé le personnel et entraîné une perte d'identité* », selon Christian Fallet de la CFDT.

Ces témoignages reflètent ce qui a été la réalité de la situation du personnel dans les mois qui ont suivi le lancement de la fusion. Le niveau élevé des risques psychosociaux au sein de Pôle emploi a en effet été établi par une enquête réalisée sur ce thème en novembre 2009.

Plus de 25 000 salariés ont répondu à un questionnaire inspiré de l'enquête « Surveillance médicale des risques » de 2003, dite enquête « Sumer », qui avait permis de faire un état des lieux des risques psychosociaux en France. Sur cette base, l'enquête brosse un tableau précis et préoccupant en ce qui concerne le niveau et les origines des risques psychosociaux au sein de l'établissement public. Un chiffre résume la situation : **à la fin de 2009, 71% des répondants se trouvaient dans une situation de « travail tendu » (*job strain*)**, c'est-à-dire dans une situation combinant un niveau élevé de « demande psychologique » et un niveau faible de « latitude décisionnelle ».

Petit lexique de la mesure des risques psychosociaux

La latitude décisionnelle mesure à la fois l'autonomie décisionnelle (la possibilité de choisir sa façon de travailler, de participer aux décisions qui s'y rattachent) et l'utilisation des compétences (à savoir la possibilité offerte par la situation ou le poste de travail d'utiliser ses compétences et d'en développer de nouvelles). Pour cerner la latitude décisionnelle, un questionnaire comprend des questions du type : « Mon travail me permet souvent de prendre des décisions moi-même », « Dans ma tâche, j'ai très peu de liberté pour décider comment je fais mon travail », « Dans mon travail j'effectue des tâches répétitives », ou encore : « Mon travail me demande d'être créatif ».

La demande psychologique mesure la charge psychologique associée à l'exécution des tâches. Elle est liée à la quantité et à la complexité des tâches, aux tâches imprévues, aux contraintes de temps, aux interruptions et aux demandes contradictoires. Pour cerner la demande psychologique, le questionnaire comprend des questions telles que : « Mon travail demande de travailler intensément », « on me demande d'effectuer une quantité de travail excessive », « Je reçois des ordres contradictoires de la part des autres personnes » ou encore : « Mes tâches sont souvent interrompues avant d'être achevées, nécessitant de les reprendre plus tard ».

Une situation de « **job strain** » est une situation à risques pour la santé où des exigences du travail importantes (demande psychologique forte) se combinent avec des ressources disponibles dans le travail insuffisantes pour y faire face (latitude décisionnelle faible). Le risque est aggravé si, par ailleurs, le salarié bénéficie d'un faible soutien social (notamment du fait d'un management absent ou indifférent).

Les pathologies liées aux risques psychosociaux sont essentiellement des troubles cardio-vasculaires, psychiques et musculo-squelettiques.

L'enquête fournit plusieurs éléments d'explication quant à l'origine du malaise du personnel. Sans surprise, on retrouve que les salariés expriment le sentiment de devoir faire face à un fort **accroissement de leur charge de travail**. Plus de 90 % des répondants se sont par exemple déclarés d'accord avec des propositions telles que : « *Mon travail demande de travailler très vite* » ou « *Mon travail demande de travailler intensément* ». Ils sont au final plus de 70 % à considérer qu'on leur demande de fournir une quantité de travail excessive.

Les salariés pointent également les problèmes liés à une **désorganisation des conditions et des outils de travail**. Depuis 2009, des changements profonds ont en effet affecté simultanément tous les aspects de la pratique professionnelle : procédures, outils et même définition des postes et des fonctions. Ainsi, à la question : « *Depuis la création de Pôle emploi avez-vous connu un changement de vos tâches ou procédures ?* », plus de 85 % des salariés répondent par l'affirmative et 80 % considèrent que le changement s'est accompagné d'une dégradation. Les résultats sont similaires pour le changement d'outils informatiques (75 % des sondés ont été concernés par ce type de changements, avec une dégradation de la situation dans 60 % des cas) et pour les changements touchant au métier, au poste ou à la fonction (trois quarts des salariés ont connu ce type de changement, qui a abouti à une dégradation dans 80 % des cas).

L'enquête met aussi en évidence un sentiment répandu de **perte d'efficacité** des agents de Pôle emploi. Ils sont ainsi 90 % à indiquer que leurs tâches sont souvent interrompues avant d'être achevées et 80 % à estimer qu'ils ne disposent pas du temps nécessaire pour exécuter correctement leur travail. Le rapprochement entre ces divers éléments - une charge de travail accrue, une impression de désorganisation du travail et un sentiment de perte d'efficacité - montre que ce n'est pas en soi le fait de devoir travailler plus qui

est un facteur de stress pour le personnel. C'est surtout le sentiment que l'effort consenti est inutile : inutile car il est alimenté par une mauvaise organisation des tâches ; inutile également car il s'accompagne du constat d'une dégradation de la qualité du service rendu aux usagers. Le surcroît de temps et d'énergie investis dans le travail ne s'accompagnent donc pas de la rémunération symbolique (sentiment du travail bien fait) qui permettrait de donner sens à l'effort.

Le sentiment d'un **manque de reconnaissance de la part de l'institution** constitue un autre aspect du malaise du personnel de Pôle emploi. Les deux tiers des répondants considèrent par exemple que, vu tous leurs efforts, ils ne reçoivent pas le mérite et l'estime qu'ils méritent à leur travail. Ce constat désabusé pour le présent vaut également pour l'avenir, puisque près de 90 % des salariés estiment que leurs perspectives de promotion sont faibles.

Un autre élément fondamental de diagnostic du stress bien mis en évidence par l'enquête est la **difficulté du personnel à anticiper et à donner sens au changement**. Près de 90 % des salariés considèrent ainsi qu'ils n'ont pas bien été préparés aux changements affectant leur travail. Plus de 80 % estiment n'avoir pas été informés sur les changements affectant leur travail. Dans ces conditions, le changement est subi, imposé d'en haut par le management, sans que les salariés puissent se l'approprier. Cette opacité dans la conduite du changement, associée au constat que les changements déjà survenus s'accompagnent d'une dégradation des conditions et de l'efficacité du travail, est bien entendu fortement anxiogène.

Enfin, pour clore ce tableau de la situation du personnel à Pôle emploi à la fin de l'année 2009, il faut signaler le problème des **relations souvent tendues avec les demandeurs d'emploi**. Plus de 80 % des répondants indiquent ainsi qu'il leur arrive de vivre des tensions avec le public. Les trois quarts font état, au cours des douze derniers mois, d'agressions verbales (les agressions physiques restant heureusement beaucoup plus limitées, avec un taux inférieur à 4 %).

Diagnostic sur les risques psychosociaux à Pôle emploi

Question posée	Réponses	Précision
Depuis la création de Pôle emploi, avez-vous connu :		
- un changement de vos tâches ou procédures	Oui : 85,8%	Si oui, le changement s'est accompagné d'une dégradation : 83,1 %
- un changement d'outils informatiques	Oui : 75 %	Si oui, le changement s'est accompagné d'une dégradation : 60,8 %
- un changement de votre métier, poste ou fonction	Oui : 74,3 %	Si oui, le changement s'est accompagné d'une dégradation : 81,2 %
Avez-vous été préparé(e) aux changements affectant votre travail ?	Pas bien ou pas du tout : 88,7%	

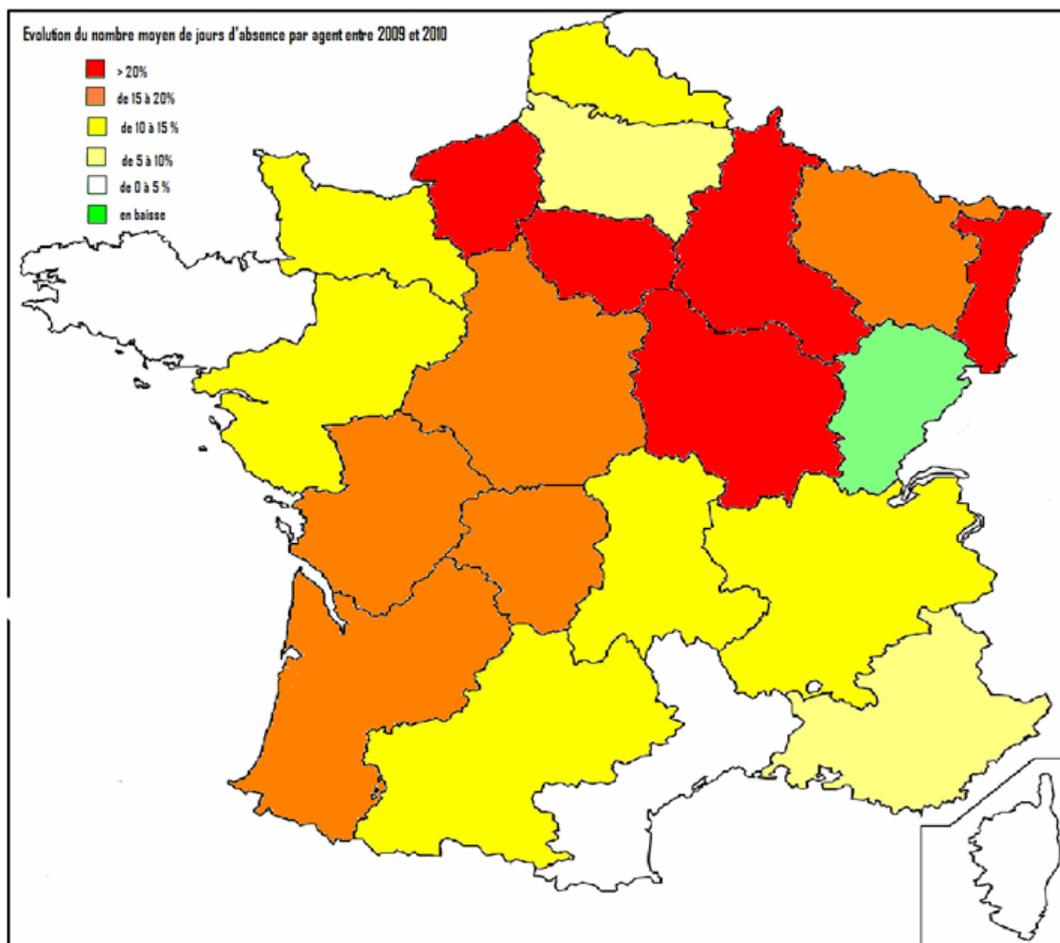
Question posée	Réponses	Précision
Avez-vous été informé(e) sur les changements affectant votre travail ?	Pas bien ou pas du tout : 81,4 %	
Travaillez-vous sur votre lieu de travail en dehors de vos horaires de référence ?	Oui (fréquemment ou parfois) : 66,7%	
Les orientations de Pôle emploi à l'égard des demandeurs d'emploi et des employeurs sont claires pour moi.	Pas ou pas du tout d'accord : 54,3 %	
On me demande d'effectuer une quantité de travail excessive.	D'accord ou tout à fait d'accord : 72,6 %	
Je dispose du temps nécessaire pour exécuter correctement mon travail.	Pas ou pas du tout d'accord : 72,6 %	
Mon travail demande de travailler vite.	D'accord ou tout à fait d'accord : 89,5 %	
Mon travail est très bousculé.	D'accord ou tout à fait d'accord : 83,3 %	
Je suis en train de vivre ou je m'attends à vivre un changement indésirable dans ma situation de travail.	D'accord : 75,9 %	
Mes perspectives de promotion sont faibles.	D'accord : 88,7 %	
Vu tous mes efforts, je reçois le mérite et l'estime que je mérite à mon travail	Pas d'accord : 65,6 %	
Au cours de votre travail, vous arrive-t-il de vivre des tensions avec le public ?	Oui : 83,2 %	Souvent ou très souvent : 40,3 %
Au cours des douze derniers mois, du fait de votre travail, avez-vous été victime d'agression...	Verbale : 75,3 % Physique : 3,8 %	
Vous sentez-vous en capacité de faire le même travail qu'aujourd'hui jusqu'à votre départ en retraite ?	Non : 64,2 %	

Source : enquête ISEST de novembre 2009

Si, depuis l'étude de 2009, il est difficile de savoir comment ont évolué les risques psychosociaux à Pôle emploi, on dispose néanmoins d'éclairages partiels ou indirects qui suggèrent que **le problème n'est pas encore derrière nous**.

C'est ce qu'illustrent, par exemple, certaines enquêtes réalisées au niveau régional à la demande des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). C'est ce que suggèrent également certains indicateurs internes : le nombre annuel moyen de jours d'absence au sein du personnel a par exemple connu une forte croissance entre 2009 et 2010. Dans cinq régions (Haute Normandie, Ile-de-France, Bourgogne, Champagne-Ardenne et Alsace), il a bondi de plus de 20 %. Dans cinq autres régions (Aquitaine, Poitou-Charentes, Limousin, Centre et Lorraine), il a augmenté de 15 à 20 %.

En valeur absolue, le nombre moyen de jours d'absence à Pôle emploi n'est pas anormalement élevé par rapport à ce qui s'observe dans le reste du pays¹. Cependant, plus que le niveau absolu, c'est la variation relative du niveau d'absentéisme qui est pertinente pour mesurer la dégradation de la situation du personnel. Or, on constate que, si au niveau national l'absentéisme est orienté à la baisse, en revanche, il augmente fortement à Pôle emploi.



Source : Pôle emploi

b) Des causes multiples

Naturellement, tout processus de fusion est en soi anxiogène pour le personnel, car il implique un changement des lieux, des rythmes et des outils de travail, des règles écrites et tacites de coopération et de direction au sein d'une organisation, ainsi que du contenu des métiers.

¹ On peut sur cette question se référer au baromètre annuel de l'absentéisme réalisé par l'Alma Consulting Group.

Dans le cas de la fusion entre l'ANPE et les Assedic, **les difficultés du rapprochement étaient objectivement considérables compte tenu de la différence de culture et d'organisation des deux institutions**. On a souvent parlé avec raison de « choc des cultures » à ce propos. Les cultures managériales, selon les mots mêmes du directeur général de Pôle emploi, étaient différentes : à l'ANPE, les directeurs d'agences locales disposaient d'une certaine marge de manœuvre, alors qu'aux Assedic étaient appliqués des référentiels nationaux plus précis. De même, le rapport aux usagers n'étaient pas de même nature dans les Assedic et à l'ANPE. Les salariés côtoyaient le même public, mais les règles du régime d'assurance chômage imposaient aux agents des Assedic des limites strictes dans leurs relations avec les demandeurs d'emploi, alors que les agents du placement pouvaient avoir le sentiment d'une plus grande latitude dans leurs rapports avec les demandeurs d'emploi. Plus profondément, la nature même de la relation aux demandeurs d'emploi différait : une relation orientée vers un objectif d'accompagnement à l'ANPE, davantage axée sur le contrôle aux Assedic.

Un choc exogène d'une ampleur considérable - on pense bien entendu ici à la récession économique et à la hausse du chômage qui s'en est suivi - est encore venu compliquer une fusion qui promettait de toute manière d'être complexe à réaliser.

Enfin, certains choix politiques ou managériaux ont contribué à alimenter le malaise du personnel. On peut viser en premier lieu **une stratégie de conduite du changement qui peut être qualifiée d'accélérée et de verticale**. En quelques mois, les salariés ont changé de locaux, d'outils informatiques, de collègues, de responsables, de procédures voire de métier. Beaucoup ont eu le sentiment que le changement a été imposé d'en haut sans que les agents, à chaque niveau d'organisation, aient suffisamment de temps pour se l'approprier et lui donner un sens. Selon Benoît Genuini, ancien médiateur de Pôle emploi, il a manqué « *une écoute suffisante du terrain pour réussir la conduite du changement, en tenant compte du facteur humain* ». Dans ces conditions, les agents et les managers de terrain ont subi la réforme au lieu d'y être associés - ce qui est d'autant plus dommage que son orientation générale (créer un guichet unique pour simplifier les démarches des demandeurs d'emploi) faisait, dans le fond, l'objet d'un assez large accord au sein du personnel.

Comme cela a été indiqué précédemment, le projet de mise en place d'un « **métier unique** » a constitué **un point de cristallisation de l'inquiétude du personnel**. Envisager qu'après seulement quelques jours de formation, un agent ex-ANPE puisse accomplir toutes les tâches précédemment accomplies par un ex-Assedic, et vice-versa, était illusoire et soumettait les salariés concernés à une injonction impossible à respecter. Ce projet de métier unique revenait en outre à signifier aux employés des deux anciennes structures qu'ils exerçaient jusqu'à présent un métier finalement assez peu qualifié. C'était un déni implicite, mais fortement ressenti, des compétences et des identités professionnelles des salariés de Pôle emploi, ce

qu'a reconnu le directeur général devant la mission : « *La perspective de ce métier unique a provoqué un trouble énorme au sein du personnel, qui a ressenti une perte d'expertise professionnelle. Nous avons donc décidé de changer cela. (...) Cette réorientation est indispensable pour apaiser le climat social et améliorer le fonctionnement.* »

*

En résumé, la mission estime que la création de Pôle emploi s'est confirmée être une bonne idée, dans son principe. Mais il est incontestable que sa réalisation dans des délais courts et un contexte tendu a rendu la tâche du personnel particulièrement difficile. Son coût budgétaire est significatif, mais la fusion repose sur l'idée que les gains de productivité qu'elle permettra de réaliser rendront à terme l'opération rentable.

L'essentiel est aujourd'hui d'identifier les problèmes qui restent à résoudre et les projets qui doivent encore être mise en œuvre pour parachever la fusion.

C. UNE FUSION À PARACHEVER

1. Une gouvernance à pacifier

a) Des tensions récurrentes entre l'Etat et les partenaires sociaux

La gouvernance de Pôle emploi, comme cela a été indiqué, a été conçue de manière à associer l'Etat et les partenaires sociaux. Ces derniers ont cependant exprimé avec force, devant la mission, leur insatisfaction devant les modalités actuelles de gouvernance de Pôle emploi.

Organisations syndicales et patronales ont critiqué, de concert, une gouvernance déséquilibrée au profit de l'Etat, alors que c'est l'Unedic, gérée paritairement, qui apporte une part majoritaire, et croissante, du budget de l'institution. Stéphane Lardy, représentant de Force ouvrière au conseil d'administration, après avoir rappelé « *que 63 % du budget de Pôle emploi provient des cotisations des salariés et des employeurs* » a ainsi affirmé que « *les partenaires sociaux ne décident de rien au sein du conseil d'administration* ».

Il est vrai, tout d'abord, que le conseil d'administration ne nomme pas le directeur général, alors que ce serait le cas si Pôle emploi était une société anonyme. Mais **la principale pierre d'achoppement semble être la question du financement : les partenaires sociaux reprochent à l'Etat, d'une part, de ne pas tenir ses promesses, d'autre part, de se désengager.**

Gabrielle Simon, vice-présidente confédérale de la CFTC, a résumé le sentiment général en déclarant : « *Aujourd'hui, la présence de l'Etat au sein du conseil d'administration pèse sur la gouvernance de l'institution dans un sens court-termiste. L'Etat s'est désengagé de façon significative, alors que le*

nombre de demandeurs d'emploi croît : 187 millions d'euros, sur une subvention totale de 1,3 milliard d'euros, n'ont pas été versés par l'Etat en 2009, des fonds ont également été retirés sur la gestion de l'ASS (82 millions d'euros), le transfert des salariés de l'afpa n'est pas compensé (coût de 52 millions d'euros en 2010 et de 72 millions d'euros en 2011), alors que les besoins se révèlent gigantesques. Ce désengagement s'est traduit par des suppressions d'emploi alors que la demande est forte et que le nombre de demandeurs d'emploi suivis par agent est déjà trop important pour apporter un service de qualité. »

La loi de finances rectificative pour 2009 a effectivement réduit la subvention pour charge de service public de Pôle emploi : la dotation de l'Etat a été inférieure de 187 millions d'euros à celle votée en loi de finances initiale, soit 1,173 milliard d'euros au lieu de 1,36 milliard d'euros. Cette diminution peut paraître surprenante dans la mesure où Pôle emploi a connu une forte activité en 2009.

Le budget pour 2011 a donné de nouveaux arguments aux partenaires sociaux pour critiquer le désengagement financier de l'Etat. En valeur absolue, la dotation de l'Etat à Pôle emploi est restée inchangée, à 1,36 milliard d'euros, soit le montant prévu dans la convention tripartite. Mais Pôle emploi, comme on l'a vu, a accueilli, courant 2010, près d'un millier de salariés de l'afpa, qu'il faut bien rémunérer. Or aucune dotation budgétaire n'est venue compenser ce transfert, contrairement aux engagements qui avaient manifestement été pris. Pour Stéphane Lardy, *« se pose la question du respect de la parole publique : lorsqu'un ministre, quel qu'il soit, indique que le transfert des personnels de l'afpa sera compensé par l'Etat et que cela n'est pas le cas, la confiance que nous accordons à l'Etat peut se briser, ce qui se révèle, pour FO, particulièrement grave »*. Représentant le Medef, Benoît Roger-Vasselín a confirmé que *« l'Etat n'a pas tenu ses engagements financiers »*, en citant à nouveau l'absence de compensation pour le transfert des personnels de l'afpa.

La loi prévoit que le conseil d'administration approuve, à la majorité des deux tiers des membres présents, le budget de Pôle emploi (article L. 5312-5 du code du travail). **Cette procédure place régulièrement les partenaires sociaux dans une position inconfortable** : ils ont en effet le sentiment qu'on leur demande d'entériner des mesures sur lesquelles ils n'ont pas de prise et qu'ils désapprouvent sur le fond. Laurent Berger, secrétaire national à la CFDT, a parfaitement résumé le problème : *« Au moment du vote de la loi de finances, le Parlement décide du montant de la dotation que l'Etat verse à Pôle emploi, puis le conseil d'administration de Pôle emploi se prononce sur le budget de l'institution. Ainsi, lorsque l'Etat décide des restrictions budgétaires et des suppressions d'emplois, comme c'est le cas en 2011, les partenaires sociaux sont mis devant le fait accompli et on leur demande d'approuver un budget qui entérine ces restrictions. »*

L'adoption du budget de Pôle emploi pour 2011 a donné lieu à des discussions houleuses au sein du conseil d'administration et n'a été possible que grâce à la décision de certaines organisations de ne pas prendre part au vote. L'adoption du budget pour 2012 pourrait également être compliquée. Laurent Berger a par exemple déclaré qu'« *en 2010, la CFDT n'a pas pris part au vote sur le budget pour ne pas bloquer son adoption. Nous voterons contre le projet de budget pour 2012 si les règles ne sont pas revues car nous ne pouvons jouer un rôle qui n'est pas le nôtre* »¹.

Une dernière difficulté réside dans **le pilotage parfois très « politique » de Pôle emploi**, qui est régulièrement chargée de mettre en œuvre des **plans exceptionnels**. Cette pratique n'est pas une nouveauté. Pour s'en tenir aux années récentes, on peut rappeler que le Premier ministre Dominique de Villepin, en 2005, a demandé à l'ANPE de recevoir, entre juin et septembre, les 57 000 jeunes inscrits au chômage depuis plus d'un an. En 2006, l'ANPE a été chargée de recevoir tous les jeunes habitants des zones urbaines sensibles à la recherche d'un emploi pour leur proposer un poste, une formation ou un accompagnement dans la recherche d'emploi. La même année, elle a dû gérer un plan d'action en direction des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) qui avait pour objectif d'accélérer leur retour vers l'emploi. Puis en 2010, Pôle emploi a été chargé de mettre en œuvre le plan « Rebond pour l'emploi »², destiné aux chômeurs en fin de droits ; les bénéficiaires de ce plan se sont vu proposer un parcours d'insertion renforcé, incluant une formation rémunérée ou un contrat aidé, ou, à défaut, une aide exceptionnelle. En début d'année, le Président de la République a enfin demandé à Pôle emploi de recevoir, avant la fin du mois de juin, les 680 000 personnes inscrites au chômage depuis plus d'un an sans avoir jamais quitté la catégorie A, c'est-à-dire sans avoir travaillé ne serait-ce que quelques heures, pour leur proposer un contrat, une formation ou un accompagnement.

Il n'est pas illégitime que le pouvoir politique veuille mobiliser les moyens de Pôle emploi dans le cadre de programmes exceptionnels. A l'évidence, la crise économique que la France a connue ces dernières années, de même que la crise des banlieues à l'automne 2005, appelaient une réponse politique forte, à laquelle Pôle emploi a été associé en raison de ses compétences éminentes dans le champ de l'emploi.

En même temps, comme ces programmes ne s'accompagnent pas de moyens supplémentaires, **leur mise en œuvre risque toujours de se faire au détriment des autres tâches que doit assumer Pôle emploi**, dont le fonctionnement habituel est perturbé.

¹ Le cinquième alinéa de l'article R. 5312-22 du code du travail indique que, si avant le début de l'exercice, le budget n'a pas été voté par le conseil d'administration, les opérations de recettes et de dépenses sont effectuées sur la base du budget de l'année précédente.

² Le plan « Rebond pour l'emploi » n'aura finalement bénéficié qu'à moins de la moitié des personnes visées (148 000 sur les 325 000 bénéficiaires potentiels).

b) Renforcer le dialogue entre l'Etat et l'Unedic

Compte tenu de l'importance du thème de l'emploi dans le débat public, il est peu réaliste d'imaginer que l'Etat veuille se dessaisir du pilotage de Pôle emploi. Un Gouvernement est jugé, entre autres, sur ses résultats en matière d'emploi et Pôle emploi est le principal opérateur sur lequel l'Etat peut s'appuyer pour mettre en œuvre sa politique.

Ceci étant posé, une voie de progrès réside certainement dans l'organisation d'un dialogue plus structuré entre l'Etat et l'Unedic. Ce dialogue permettrait de mieux prendre en compte les demandes des partenaires sociaux gestionnaires de l'Unedic et d'aplanir certaines difficultés en amont.

La convention tripartite prévoyait qu'un comité soit chargé de son suivi et se réunisse au moins deux fois par an. Ce comité ne s'est cependant réuni que très irrégulièrement, en dépit des demandes des partenaires sociaux, puisque la première a eu lieu à la fin de l'année 2009 et la deuxième en mai 2011.

La mission est sensible à la proposition formulée par les partenaires sociaux de faire de ce comité « ***un lieu stratégique où l'Etat et l'Unedic, les deux financeurs, fixeraient les grandes orientations de Pôle emploi, dans le cadre défini par le législateur et l'exécutif*** », pour reprendre les mots de Gaby Bonnard, le président de l'Unedic. Cette mesure simple et raisonnable donnerait un cadre au dialogue nécessaire entre les deux grands financeurs de Pôle emploi. Peut-être ce comité devrait-il être **consacré dans la loi afin de lui donner une plus forte légitimité.**

Le comité devrait en particulier être le lieu où l'Etat et l'Unedic débattent des moyens à allouer à Pôle emploi. L'Etat devrait faire connaître ses intentions aux partenaires sociaux suffisamment en amont de l'élaboration du projet de loi de finances pour qu'un véritable dialogue puisse s'instaurer. **Si ce dialogue budgétaire devenait une réalité, on pourrait envisager de supprimer l'obligation qui est faite à l'Unedic de verser au moins 10 % de ses recettes à Pôle emploi.** Sa contribution, comme celle de l'Etat, pourrait alors varier à la hausse ou à la baisse, en fonction de la conjoncture et des besoins identifiés.

L'efficacité du SPE a tout à gagner à ce que l'Unedic soit plus étroitement associée à la définition des orientations stratégiques de Pôle emploi. En effet, l'assurance chômage est directement intéressée à l'amélioration des résultats obtenus par l'opérateur : à chaque fois qu'un chômeur retrouve un emploi, l'Unedic réalise des économies sur son indemnisation. L'Unedic devrait donc peser dans le sens de la recherche d'une meilleure performance de Pôle emploi et négocier sa dotation budgétaire sur la base d'une évaluation de la performance de l'opérateur.

c) Un conseil d'administration rénové

Le renforcement du comité de suivi permettrait au conseil d'administration de se recentrer sur ses missions essentielles, à savoir le contrôle du fonctionnement opérationnel de Pôle emploi.

Les partenaires sociaux ont souligné que le conseil d'administration avait été amené à prendre des décisions qui ne relèvent pas de façon manifeste de son champ de compétences. Il a notamment approuvé, en avril 2011, la création de la rémunération de fin de formation (RFF), qui permet aux demandeurs d'emploi qui suivent une formation prescrite par Pôle emploi et qui arrivent en fin de droits à l'assurance chômage de continuer à percevoir une allocation jusqu'à la fin de leur formation. Pourtant, Pôle emploi n'assure pas le financement de ce dispositif qui est pris en charge par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et par l'Etat. Le fait que le débat sur cette mesure se soit déroulé au sein du conseil d'administration de Pôle emploi suggère qu'il manque un lieu de dialogue entre l'Etat et les partenaires sociaux pour discuter du cofinancement de dispositifs relevant de la politique de l'emploi.

Le conseil d'administration devrait se concentrer sur sa fonction principale - l'administration d'un opérateur de service public et les améliorations à apporter au fonctionnement de Pôle emploi - qui sont sa responsabilité essentielle, et non sur la définition de la politique de l'emploi elle-même.

Il remplirait mieux son rôle si sa **composition** était, en outre, **élargie**, de façon à accueillir un représentant des communes, désigné par l'association des maires de France (AMF), et un représentant des conseils généraux, désigné par l'Assemblée des départements de France (ADF). Aujourd'hui, le représentant des collectivités territoriales désigné par l'ARF doit défendre le point de vue des trois niveaux de collectivités, ce qui n'est pas une tâche facile. De plus, une meilleure représentation des collectivités territoriales au conseil d'administration serait cohérente avec la volonté de la mission de renforcer leurs relations partenariales avec Pôle emploi.

Il serait également légitime que l'Unedic, en sa qualité de premier financeur, dispose d'un siège au conseil d'administration.

Afin de préserver les équilibres au sein du conseil d'administration, un siège supplémentaire pourrait aussi être attribué à l'Etat.

2. Renouer avec l'ambition initiale d'un pilotage par la performance

La convention tripartite signée en 2009 affichait l'ambition d'un pilotage de Pôle emploi axé sur la recherche de la performance. Une longue liste d'indicateurs devait permettre d'évaluer les résultats obtenus, un

comité de suivi devait se réunir deux fois par an et un rapport annuel devait être élaboré.

a) Le manque de suivi des indicateurs de la convention tripartite

La mission constate cependant, pour le déplorer, que **ces bonnes intentions n'ont guère été suivies d'effets** : comme on l'a vu, le comité de suivi ne s'est pas réuni de manière régulière ; le rapport annuel n'a en outre jamais été établi ; et les représentants des partenaires sociaux au conseil d'administration se sont plaints que les chiffres relatifs au suivi des indicateurs ne leur soient pas transmis régulièrement. Ils ont également critiqué le choix des indicateurs eux-mêmes, qui concernent surtout les moyens alloués à Pôle emploi et non les résultats obtenus.

Devant le Conseil économique, social et environnemental (CESE), Christian Charpy a admis ne pas être « *en capacité de mesurer au national, au régional ou dans les bassins d'emploi l'efficacité de Pôle emploi* » en raison d'une méconnaissance des raisons qui conduisent les demandeurs d'emploi à sortir de la liste des demandeurs¹.

Sans doute la direction et les autorités de tutelle de Pôle emploi ont-elles estimé, en 2009, que la priorité devait être d'abord de réussir la fusion et de gérer l'afflux des demandeurs d'emploi, ce qui a pu faire passer la question de la performance et des résultats au second plan. **La mission souhaite que Pôle emploi, dans la perspective de la négociation de la prochaine convention, renoue avec son ambition initiale.**

b) Des indicateurs peu renseignés en loi de finances

Comme on le sait, la loi organique sur les lois de finances (Lolf) prévoit que l'examen du budget de l'Etat obéit une logique d'évaluation de la performance. Pour chaque mission, est annexé à la loi de finances un projet annuel de performance (Pap) qui contient des objectifs et des indicateurs de performance qui doivent aider le législateur à apprécier l'efficacité de la dépense publique, afin de la réorienter le cas échéant.

Le programme n° 102 de la mission « Travail et emploi » comporte un objectif n° 2 intitulé « Améliorer l'efficacité du service rendu à l'utilisateur par Pôle emploi ». Malheureusement, les six indicateurs qu'il rassemble ne sont pas tous renseignés, de sorte que leur utilité pour le législateur est limitée.

Si l'on examine le Pap annexé au projet de loi de finances pour 2011, on observe que **trois indicateurs seulement étaient renseignés**, dont deux sont relatifs à la « satisfaction » des demandeurs d'emploi et des employeurs vis-à-vis des services rendus par Pôle emploi, estimée grâce à un sondage effectué par téléphone. Si le recours au sondage ne doit pas être écarté, les indicateurs qui sont proposés paraissent un peu trop vagues pour constituer de

¹ Cf. l'avis précité du CESE, p. 40.

réels outils de pilotage. Comment en effet cerner les problèmes à l'origine de l'insatisfaction des usagers si l'on dispose d'un seul chiffre synthétique ?

Des progrès sont cependant observables dans le rapport annuel de performance (Rap) annexé au projet de loi de règlement pour 2010. Dans ce document, un septième indicateur a été ajouté et cinq indicateurs sur sept sont désormais renseignés.

On devine cependant que l'un des indicateurs pourtant les plus intéressants dans la perspective d'un pilotage budgétaire centré sur la performance ne va pas être disponible de sitôt : l'indicateur 2.3, relatif au coût de la mise en relation positive¹, ne peut en effet être renseigné en raison des insuffisances des outils de comptabilité analytique existants. Le Rap indique, dans un élégant jargon technocratique, qu'« *un outil de comptabilité analytique est en cours d'expérimentation dans certaines régions. Le processus est très progressif, dans la perspective d'un déploiement et d'une généralisation à terme, sur la base des premiers retours d'expérience et d'une fiabilisation empirique des process* ». Les premières données devraient être disponibles au moment de la publication du Rap annexé au projet de loi de règlement pour 2012, soit au premier semestre de 2013.

c) Les pistes à envisager

La liste des indicateurs de performance figurant en annexe de la convention tripartite mériterait d'abord d'être revue afin que **ces indicateurs soient moins nombreux, donc plus faciles à suivre, et axés sur les résultats davantage que sur les moyens**. Le taux de retour à l'emploi, en privilégiant le retour à l'emploi durable, le taux d'entrée en formation, la durée moyenne de chômage, le nombre et le coût des mises en relation réussie entre une offre et une demande d'emploi, sont des exemples d'indicateurs qui paraissent pertinents.

La mission ne sous-estime pas les difficultés méthodologiques auxquelles se heurte l'évaluation de l'efficacité d'un opérateur comme Pôle emploi. Le taux de retour à l'emploi est influencé par des facteurs sur lesquels Pôle emploi n'a pas de prise, tels que l'évolution de la conjoncture économique ou le niveau d'indemnisation du chômage. Il faut tenir compte aussi des « effets de sélection » : une agence qui accueille, par exemple, une proportion supérieure à la moyenne de demandeurs d'emploi dépourvus de toute qualification, en raison des caractéristiques du bassin d'emploi dans lequel elle est implantée, obtiendra certainement de moins bons résultats qu'une autre.

L'évaluation doit également cibler les catégories de demandeurs d'emploi les plus éloignées de l'emploi, sans quoi il existerait un risque que Pôle emploi concentre ses efforts sur ceux qui sont les plus proches de l'emploi afin d'améliorer plus facilement ses résultats.

¹ Par mise en relation positive, il faut entendre une mise en relation entre un demandeur d'emploi et un employeur ayant abouti à un recrutement.

Il n'en reste pas moins que des progrès sont possibles en matière d'évaluation, comme le montre la comparaison avec les pratiques en vigueur en Allemagne ou au Royaume-Uni, où l'évaluation des résultats du SPE est nettement plus développée. L'inspection générale des finances (IGF) l'a confirmé dans un récent rapport¹. En Allemagne, la performance des agences est ainsi évaluée en comparant les résultats obtenus par des agences situées dans des territoires comparables par leur taux de chômage et leur dynamisme économique. La rémunération des directeurs d'agence comprend une part variable attribuée en fonction des résultats obtenus. Leur avancement peut également être accéléré sur cette base.

La mission juge souhaitable d'adopter en France un système de prime de résultats qui récompenserait les managers les plus performants et motiverait les équipes. La convention collective de Pôle emploi avait prévu qu'une négociation s'engage sur le sujet des primes individuelles et collectives, mais aucun accord n'a été conclu à ce jour. Des négociations ont cependant débuté voici quelques mois.

La mission souhaite enfin que le pilotage par la performance soit le principe qui guide les discussions relatives au budget de Pôle emploi. Les moyens alloués à tel ou tel dispositif mis en œuvre par Pôle emploi devraient varier en fonction de l'évaluation des résultats obtenus.

On pourrait envisager de distinguer, au sein du budget de Pôle emploi, un « socle », qui correspondrait à ses activités de base, et des budgets complémentaires, permettant de financer des dispositifs expérimentaux d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, soumis à une évaluation rigoureuse de leur performance, dont dépendraient la poursuite et l'évolution de leur financement. Les faiblesses de l'évaluation ne permettent pas aujourd'hui de calculer, de manière fiable, un « retour sur investissement » des sommes consacrées à Pôle emploi, ce qui induit une certaine « frilosité » du ministère des finances et de l'Unedic quand la question des moyens de l'opérateur est abordée.

3. Rendre l'institution plus attentive aux problèmes rencontrés par les demandeurs d'emploi

Pour gagner en efficacité, Pôle emploi doit également connaître et être en situation de répondre aux problèmes concrets que rencontrent les usagers. Deux outils sont à sa disposition - le médiateur et les comités de liaison - qu'il est cependant possible de renforcer.

¹ Cf. le rapport intitulé « Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni », établi par Véronique Hespel, Pierre-Emmanuel Lecercf et Emmanuel Monnet, janvier 2011. Les auteurs de ce rapport ont été auditionnés par la mission le 31 mai 2011.

a) Conforter le rôle et l'indépendance du médiateur

Le médiateur a été créé par la loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi pour **améliorer les relations entre Pôle emploi et ses usagers**. Il reçoit et instruit les réclamations qui lui sont adressées **dans le but de trouver et recommander une solution amiable et équitable**, dans le respect des textes en vigueur. Il peut être saisi par toute personne (demandeur d'emploi, employeur ou partenaire) qui estime qu'elle n'a pas obtenu une réponse satisfaisante à la suite des démarches entreprises auprès des services de Pôle emploi. Le recours au médiateur est un droit qui ne se substitue pas aux autres voies de recours. Ses recommandations ne créent pas de précédents et n'ont pas de caractère obligatoire.

Code du travail

Article L. 5312-12-1.- Il est créé, au sein de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, un médiateur national dont la mission est de recevoir et de traiter les réclamations individuelles relatives au fonctionnement de cette institution, sans préjudice des voies de recours existantes. Le médiateur national, placé auprès du directeur général, coordonne l'activité de médiateurs régionaux, placés auprès de chaque directeur régional, qui reçoivent et traitent les réclamations dans le ressort territorial de la direction régionale. Les réclamations doivent avoir été précédées de démarches auprès des services concernés.

Le médiateur national est le correspondant du Médiateur de la République.

Il remet chaque année au conseil d'administration de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 un rapport dans lequel il formule les propositions qui lui paraissent de nature à améliorer le fonctionnement du service rendu aux usagers. Ce rapport est transmis au ministre chargé de l'emploi, au Conseil national de l'emploi mentionné à l'article L. 5112-1 et au Médiateur de la République.

Les réclamations mettant en cause une administration, une collectivité territoriale, un établissement public ou tout autre organisme investi d'une mission de service public, autre que l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, sont transmises, en tant que de besoin, au Médiateur de la République, conformément à ses compétences définies par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 instituant un Médiateur de la République.

La saisine du Médiateur de la République, dans son champ de compétences, met fin à la procédure de réclamation.

La montée en puissance du médiateur est indéniable. Le premier rapport d'activité du médiateur de Pôle emploi, publié le 12 mars 2010 au titre de l'année 2009, recensait 4 103 dossiers reçus entre le 1^{er} octobre et le 31 décembre 2009, soit une moyenne mensuelle de 1 368 dossiers. **En 2010, le réseau du médiateur national et de ses correspondants régionaux a traité 15 240 réclamations**, soit une moyenne mensuelle de 1 270 dossiers, qu'il convient de rapprocher des quelque six millions de dossiers traités annuellement par Pôle emploi.

Les **motifs de réclamation** concernent, par priorité, l'indemnisation du chômage (47 %), les aides aux demandeurs d'emploi (18 %) et les indus (12 %). Les questions relatives à la gestion de la liste des demandeurs d'emploi concernent 10 % des réclamations.

Le médiateur est également une force de proposition. Le rapport pour 2009 a ainsi émis six propositions, dont quatre relèvent de la compétence des partenaires sociaux, dans le cadre de la négociation de la convention d'assurance chômage. Les deux dernières relèvent directement de la compétence de Pôle emploi et mettent en cause, d'une part, la complexité de certains **courriers aux usagers**, d'autre part, les problèmes liés à la **suspension des indemnités** en cas de **suspicion de fraude**.

Le rapport pour l'année 2010 formule à son tour huit « propositions d'évolution », dont plusieurs portent sur les **critères d'attribution des aides à la reprise d'emploi** et une concerne le **régime juridique** des activités de Pôle emploi. Dans ce rapport, le médiateur relève que « *des propositions formulées dans le rapport 2009 ne sont pas encore complètement traduites dans le droit et les faits* », en ajoutant toutefois que « *l'essentiel est qu'elles ont reçu un accueil favorable et suivi d'effets* ».

Si l'utilité de la fonction de médiation est pleinement démontrée - en témoigne le nombre des saisines - les conditions effectives de son exercice peuvent certainement être améliorées et son indépendance confortée¹.

Le Gouvernement estime que le gage de son indépendance réside dans son positionnement comme correspondant du Médiateur de la République. En outre, le médiateur de Pôle emploi jouirait d'une indépendance complète dans le traitement des réclamations individuelles qu'il reçoit autant que dans la rédaction de son rapport.

Pourtant, à la lecture d'une instruction de la direction générale de Pôle emploi, il apparaît que « *l'institution de médiation au sein de Pôle emploi est composée d'un **médiateur national nommé par le directeur général de Pôle emploi** et d'un réseau de médiateurs régionaux nommés par le directeur général après avis du médiateur national* »². Le médiateur est un salarié de Pôle emploi placé comme les autres sous l'autorité du directeur général.

Par ailleurs, **les moyens matériels comme les conditions de l'exercice de cette fonction sont dépendants de la direction générale**. Actuellement, le médiateur national est entouré, au siège de Pôle emploi, par quatre responsables de la médiation et quatre assistantes. En outre, il anime et dirige un réseau de vingt-six médiateurs régionaux, chacun étant rattaché à un directeur régional.

¹ Il convient de rappeler que le premier médiateur national, Benoît Genuini, nommé le 19 décembre 2008, a quitté ses fonctions en avril 2010, un mois après la remise de son rapport, en déclarant qu'il n'avait « ni les moyens ni le soutien nécessaires » pour continuer à exercer sa mission. Depuis le 1^{er} juillet 2010, Jean-Louis Walter lui a succédé.

² Instruction DG n° 2009-170 du 12 juin 2009 (BOPE n° 2009-44).

La mission est convaincue que l'actuel médiateur de Pôle emploi, comme son prédécesseur, exercent leur mission dans un esprit de grande indépendance, comme ils l'ont affirmé lors de leur audition. L'organisation actuelle ne garantit cependant pas qu'il n'y aura jamais de difficulté et qu'un médiateur ne sera pas un jour soumis à des pressions.

Aussi la mission commune d'information propose-t-elle que **le médiateur national de Pôle emploi soit nommé par le conseil d'administration**, et non par le directeur général et qu'il dispose de **ses moyens propres**, votés par le conseil d'administration. Le médiateur national devrait, en outre, avoir **autorité sur les médiateurs régionaux**, qu'il pourrait nommer, éventuellement après avis de l'instance paritaire régionale.

b) Accorder une plus grande écoute aux usagers à travers les comités de liaison

Le lieu naturel de la concertation et de l'écoute des besoins des demandeurs d'emploi est **le comité de liaison**. Instaurée à l'origine par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions, cette instance a été déclinée en multiples comités de liaison, chacun installé auprès de l'échelon local de l'ex-ANPE.

Ces comités d'usagers, dans lesquels siégeaient des demandeurs d'emploi représentant les organisations syndicales représentatives au plan national et les organisations ayant spécifiquement pour objet la défense des intérêts ou l'insertion des personnes privées d'emploi, avaient pour objet « **d'améliorer l'information des demandeurs d'emploi et leur capacité à exercer leurs droits** », notamment dans le domaine des relations quotidiennes avec Pôle emploi (accueil, écoute, accès aux services et à l'information), des aides et mesures pour l'emploi, des actions locales en faveur de l'emploi et de l'accès à la formation. En revanche, il ne leur revient pas de discuter de la situation individuelle d'un demandeur d'emploi ni des questions d'ordre budgétaire et financier liées au fonctionnement de Pôle emploi.

A la création de Pôle emploi, ces comités ont été reconduits, la direction générale y voyant « *une opportunité de donner une dynamique nouvelle aux comités de liaison* » qu'elle considère comme étant la « *voix de représentation collective susceptible de contribuer à l'amélioration du service offert aux personnes au chômage* ». A cet égard, on ne peut que souscrire et encourager un tel « *dispositif d'écoute active et de coconstruction de réponses adaptées aux attentes des demandeurs d'emploi* », ainsi que le précise l'instruction, du 27 janvier 2010, de mise en œuvre des comités de liaison à Pôle emploi¹.

¹ La note de la direction générale PE-DG-2010-11 précise qu'un comité de liaison est instauré dans chaque département ainsi qu'un comité de liaison national. Ils se réunissent quatre fois par an dans les départements et deux fois par an au niveau national. Ils sont respectivement présidés par les directeurs territoriaux et le directeur général. Ils produisent un bilan annuel qui est transmis au comité de liaison national.

Si la remise en place des comités de liaison en janvier 2010 est saluée, dans son principe, par les représentants des associations de chômeurs et de salariés précaires, leur avis est plus partagé sur la portée réelle de leur activité. Ainsi, Marie Lacoste, secrétaire du mouvement national des chômeurs et précaires (MNCP) a estimé devant la mission que les conditions sont aujourd'hui réunies pour que les comités de liaison fonctionnent bien, mais « *qu'il ne sert à rien de créer des comités de liaison si l'on ne prend pas en compte les demandes qui y sont présentées* ». Elle a cité des exemples de mesures très concrètes qui n'ont pas eu de suites, par exemple la réouverture des toilettes fermées dans les agences après la mise en œuvre du plan Vigipirate ou la mise à disposition de chaises pour les demandeurs d'emploi qui utilisent les bornes informatiques.

Le fonctionnement effectif des comités de liaison est un signe que la prise en considération des besoins et des suggestions formulés par les usagers s'inscrit bien dans la politique de Pôle emploi. Pour autant, pour que cet échange puisse véritablement produire des effets positifs, la mission note que **la revalorisation de ces instances de dialogue devrait s'accompagner d'une plus grande liberté de prise de décision des acteurs locaux de Pôle emploi ainsi qu'une meilleure considération de l'échelon national**. A cet égard, l'absence de toute mention, dans le rapport d'activité 2010 de Pôle emploi, des travaux des comités de liaison peut sembler regrettable.

4. Clarifier les règles juridiques applicables

Les organisations syndicales représentatives du personnel ont déploré les incertitudes juridiques qui résultent de la création de cette institution *sui generis* qu'est Pôle emploi. La volonté de combiner le droit public et le droit privé pour garder le « meilleur » des deux régimes semble source de complexité et d'insécurité juridique.

a) Une gestion des ressources humaines complexe

A l'évidence, la décision de conserver deux statuts pour le personnel complique la gestion des ressources humaines à Pôle emploi, puisque deux systèmes doivent fonctionner en parallèle : les règles d'avancement ou de rémunération ou encore les modalités de rupture du contrat de travail obéissent à des règles différentes selon que l'agent est soumis au statut réglementaire de droit public ou au code du travail ; en cas de litige individuel, c'est le tribunal administratif ou le conseil des prud'hommes qui doit être saisi. Dans certaines matières, on l'a vu, les règles ont cependant été unifiées, par exemple en matière de temps de travail.

La direction générale elle-même n'a pas su tirer immédiatement toutes les conséquences juridiques des changements entraînés par la fusion, comme en témoigne le prélèvement indu de contributions d'assurance chômage sur le salaire des salariés ex-Assedic tout au long de l'année 2009...

L'affaire du prélèvement indu des cotisations d'assurance chômage

De façon un peu paradoxale, les salariés de Pôle emploi ne sont pas affiliés à l'assurance chômage : en sa qualité d'établissement public administratif, Pôle emploi relève en effet du régime de l'auto-assurance pour l'ensemble de ses agents. Ceux-ci n'ont pas à verser de contribution d'assurance chômage mais sont soumis en revanche, à l'instar des fonctionnaires, à une cotisation qui alimente le fonds de solidarité.

Pourtant, durant toute l'année 2009, Pôle emploi a continué à prélever à ses salariés issus des Assedic leur part de contribution à l'assurance chômage, alors qu'ils ne relevaient plus du champ de celle-ci. Trois cents salariés, avec le soutien de la CFDT, ont porté plainte auprès du conseil de prud'hommes de Paris pour obtenir le remboursement des sommes indûment prélevées.

A la fin de l'année 2009, le Gouvernement a tenté de régulariser cette situation en faisant adopter dans un projet de loi de finances rectificative pour 2009 un amendement qui validait rétroactivement ce prélèvement. Le Conseil constitutionnel a cependant censuré cette disposition au motif qu'elle était étrangère au domaine des lois de finances.

En novembre 2010, le conseil de prud'hommes de Paris a donné raison aux plaignants et a condamné Pôle emploi à leur rembourser, à titre de dommages et intérêts, l'équivalent des sommes indûment prélevées, ainsi que 500 euros par salarié pour « résistance abusive », l'institution ayant été à plusieurs reprises alertée sur ce problème juridique. Chaque salarié aurait reçu en moyenne 1 000 euros à titre de réparation.

Après avoir semblé accepter cette décision de justice, Pôle emploi a décidé de se pourvoir en Cassation pour contester la condamnation à dédommager la « résistance abusive ».

La mission rappelle cependant que cette coexistence de deux statuts est le résultat d'un choix politique arrêté en 2008. Le législateur n'a pas souhaité imposer un statut uniforme à l'ensemble du personnel car cela aurait conduit à remettre en cause le statut public des agents entrés à l'ANPE avant la fusion. Ce statut public a pu être un élément important dans leur choix de carrière et l'Etat aurait rompu le contrat moral qui le liait à ces agents en imposant un changement.

La mission ne propose pas de revenir sur ce choix fondateur, même si elle est consciente des complexités de gestion qu'il entraîne. Celles-ci disparaîtront avec le départ en retraite des derniers agents de droit public.

En ce qui concerne les relations sociales au sein de Pôle emploi, la mission rappelle que la situation est *a priori* plus simple, puisque les institutions représentatives du personnel (IRP) ont été unifiées. Comme une entreprise privée, Pôle emploi dispose ainsi d'un comité d'entreprise (CE), mais pas de comités techniques paritaires (CTP), qui existent dans les administrations.

Pourtant, il semble que, même dans ce domaine, des problèmes d'interprétation des textes se posent. Rubens Bardaji, délégué syndical central adjoint de la CGT, a ainsi estimé que « *le directeur général, lorsqu'il prépare un projet, peut décider de ne pas le soumettre à l'avis des représentants du personnel, en considérant qu'il s'agit d'une décision de puissance publique, et donc d'une décision unilatérale de l'employeur* ». Fabien Milon, représentant de FO, a ajouté que la création d'un établissement *sui generis* permettait à la direction de Pôle emploi de « *jongler entre le droit privé, quand cette première option l'arrange, et le droit public quand cette seconde option lui convient mieux* ».

Lors de sa deuxième audition, Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi a apporté des précisions à ce sujet. Il a expliqué avoir contesté, devant la Cour de cassation, un arrêt, rendu par la cour d'appel de Paris, condamnant Pôle emploi à remettre des documents et à différer l'ouverture de sites mixtes, sous peine d'astreinte. Il estimait en effet que la cour avait porté atteinte, en prévoyant des astreintes, aux prérogatives de puissance publique dont jouit la direction générale de Pôle emploi.

En janvier 2011, la Cour de cassation a finalement estimé que **toutes les procédures de consultation relatives à l'organisation du service public relèvent des tribunaux administratifs.**

Face à cet environnement juridique complexe, la mission tient à rappeler que la direction de Pôle emploi ne peut à la fois bénéficier des éléments de souplesse qu'offre le droit du travail et en même temps vouloir s'en affranchir lorsque son application pose des difficultés. Un dialogue social approfondi est indispensable pour répondre aux inquiétudes et aux questionnements du personnel confronté à un bouleversement de son univers de travail.

La situation de Pôle emploi au regard de l'inspection du travail ne paraît pas non plus limpide. Selon Christian Charpy, les inspecteurs du travail n'auraient pas le pouvoir de dresser de procès-verbaux à Pôle emploi en raison de son statut d'établissement public.

Concernant la médecine du travail, deux régimes coexistent, un pour les agents de droit public, un pour les salariés de droit privé.

b) La coexistence de deux univers juridiques

Au-delà de la question du statut du personnel, c'est tout l'univers juridique de Pôle emploi qui est marqué par la dualité entre droit public et droit privé.

Dans son dernier rapport, publié en mars 2011, le médiateur de Pôle emploi explique que *« deux ans après la création de Pôle emploi, le droit applicable à chacune de ses principales activités, indemnisation et placement, reste très différent. Selon qu'il s'agit d'indemnisation, ou de gestion de la liste des demandeurs d'emploi, le droit applicable n'est pas du tout le même et le juge compétent pour connaître d'un litige qui résulterait de la mise en œuvre de l'une ou l'autre mission appartient tantôt à l'ordre judiciaire, tantôt à l'ordre administratif. »*

Le médiateur souligne ensuite que le maintien de cette dualité était justifié dans les premières années qui ont suivi la fusion afin de ne pas ajouter un élément de complexité supplémentaire. Il estime que cette dualité est aujourd'hui contraire à l'objectif de simplification qui a présidé à la fusion et suggère, en conséquence, d'unifier les règles applicables. Il recommande d'opter pour un régime de droit public *« dans la mesure où Pôle emploi est indiscutablement un établissement public à caractère administratif et que ses missions sont des missions de service public »*.

Cette proposition forte a le mérite de lancer un débat utile mais la mission recommande qu'une expertise plus approfondie soit réalisée avant de prendre une telle décision, dont les conséquences pratiques sont difficiles à apprécier. Il ne faut pas oublier que Pôle emploi verse les allocations chômage pour le compte de l'Unedic, qui est une association loi de 1901 soumise aux règles du droit privé. Dans quelle mesure le passage au droit public modifierait-il ses relations avec les allocataires ?

La mission n'a pas eu le temps, dans le court délai dans lequel elle a travaillé, de procéder à cette analyse, qui pourrait être confiée par exemple à l'inspection générale des affaires sociales (Igas), et qui devrait s'accompagner, en tout état de cause, d'une concertation avec les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unedic. Lors de son audition, Dominique-Jean Chertier, président du conseil d'administration de Pôle emploi, a indiqué à propos de la suggestion du médiateur : *« Les contentieux sont tantôt orientés vers les tribunaux administratifs, tantôt vers les tribunaux civils. Je ne suis pas sûr cependant que cette difficulté puisse être résolue à court terme car les partenaires sociaux sont attachés à leurs prérogatives en matière d'assurance chômage. »*

Une question subsidiaire, qui doit aussi être évaluée, est celle de la capacité des juridictions administratives à absorber ce contentieux supplémentaire. On peut chiffrer à environ à 30 000 par an, en moyenne, le nombre de contentieux relatifs à l'indemnisation dont 20 000 à l'initiative de l'Unedic pour des prestations indûment versées et 10 000 à l'initiative des demandeurs d'emploi. Il s'agit là d'un chiffre non négligeable au regard des 175 000 nouvelles affaires enregistrées par les juridictions administratives en 2010.

Dans l'attente que la réflexion sur ce sujet mûrisse, Pôle emploi pourrait s'efforcer de clarifier les règles applicables dans ses différents secteurs d'activité et les rendre largement accessibles à ses agents comme à ses usagers.

5. Faire émerger une culture commune à l'ensemble du personnel

Si peu de temps après la création de Pôle emploi, il n'est guère surprenant que beaucoup d'agents éprouvent encore une nostalgie pour les anciennes structures ainsi que des inquiétudes sur l'avenir. Les membres de la mission ont à plusieurs reprises entendu des salariés issus des Assedic regretter que l'indemnisation soit le « parent pauvre » de la fusion tandis que d'autres issus de l'ANPE avaient le sentiment que c'était le métier du placement qui était dévalorisé... Des actions complémentaires doivent donc être engagées pour dépasser les divisions héritées du passé.

a) Poursuivre la lutte contre les risques psychosociaux

Le personnel pourra difficilement être mobilisé sur des projets communs tant que le mal-être au travail se maintiendra à un niveau élevé. Une priorité est donc la poursuite des efforts entrepris pour lutter contre les risques psychosociaux.

Tout en restant vigilant, on doit cependant observer que le contexte dans lequel travaillent les agents de Pôle emploi tend à s'améliorer. En premier lieu, la conjoncture économique est plus favorable et, si le chômage reste encore à un niveau élevé, la tendance est orientée à la baisse depuis quelques mois. Par ailleurs, les règles de fonctionnement internes à l'institution se stabilisent après la période d'intenses bouleversements survenus en 2009 et 2010. Stabilisation progressive de l'outil informatique, stabilisation des équipes et du management, harmonisation des règles relatives à l'organisation du temps de travail après l'accord national conclu l'année dernière et décliné ensuite au niveau régional : voilà autant d'éléments qui devraient contribuer à faire émerger un sentiment d'appartenance commun.

Surtout, **Pôle emploi applique, depuis la fin de l'année 2010, un plan de lutte contre les risques psychosociaux.** La direction et les syndicats ont échoué à conclure un accord sur ce sujet, ce qui a amené la direction à le mettre en œuvre unilatéralement¹.

Ce plan, organisé autour de **dix axes de prévention**, accorde une large place à la formation des managers et des membres des CHSCT, à la question de la gestion de la charge de travail, afin de mieux allouer les moyens et d'éviter les phénomènes de surcharge, à l'ergonomie des locaux et des postes de travail, à l'accompagnement des agents qui sont victimes

¹ Selon Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi, l'échec de la négociation s'explique par la demande des syndicats qu'il soit procédé à des embauches supplémentaires, demande qu'il n'était pas en mesure de satisfaire.

d'agression¹ et de violence. Un axe est consacré à la prise en compte du temps dont ont besoin les agents pour assimiler la documentation et les informations dont ils sont destinataires, ce qui répond manifestement à un besoin puisque les membres de la mission ont souvent entendu des agents de Pôle emploi se plaindre à ce sujet.

Il convient également de rappeler que, dès le lancement de la fusion, **une ligne d'écoute fonctionnant 24 heures sur 24** a été mise en place ; elle reçoit environ quatre-vingts appels par mois, soit un chiffre inférieur à celui de l'année 2009.

Lors de son audition, Christian Charpy a indiqué qu'il diffuserait un nouveau questionnaire cet automne auprès du personnel pour évaluer les effets des mesures adoptées.

Si elle se félicite de cette prise de conscience, la mission d'information propose une mesure supplémentaire qui confirmerait la volonté de la direction de se saisir des risques psychosociaux et, plus généralement, des problèmes de santé et de sécurité au travail.

Il existait à l'ANPE un CHSCT national, qui a disparu avec la fusion, et qui devrait être remplacé prochainement par une commission constituée au sein du comité central d'entreprise (CCE) de Pôle emploi. Si la création de cette commission marquerait déjà un progrès par rapport à la situation actuelle, **la mission recommande la création d'un véritable comité national d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CNHSCT)**, qui aurait davantage de temps et de moyens pour agir qu'une simple commission au sein du CCE.

Ce CNHSCT devrait réunir des membres des CHSCT régionaux, afin de consolider les statistiques, les données et les informations recueillies dans chacune des régions et de disposer ainsi d'une vision d'ensemble, au niveau national, de la situation du personnel en matière de santé et de sécurité au travail.

b) Mobiliser le personnel autour de projets communs

Le développement d'une culture commune au personnel de Pôle emploi passe par la mise en œuvre de projets qui rassemblent les agents du placement et de l'indemnisation autour d'actions communes.

De ce point de vue, la mission a eu le sentiment que le déploiement en cours de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) favorisait les échanges entre les salariés des deux filières sur leurs pratiques professionnelles et qu'il pouvait contribuer à renforcer l'esprit d'équipe.

¹ En septembre 2010, une instruction a été diffusée au sujet de la prévention et de la gestion des agressions. Toute agression physique ou verbale donne lieu à une réponse de la part de l'institution, graduée selon la gravité des faits : courrier adressé par le directeur de l'agence, convocation par le directeur, dépôt d'une main courante à la police, dépôt de plainte. Un agent agressé peut bénéficier d'un suivi psychologique assuré par un cabinet extérieur.

En outre, son déploiement sera un test important pour vérifier si l'institution a tiré profit de l'expérience difficile de la fusion pour apprendre à mettre en œuvre un changement organisationnel inclusif et participatif. Sur ce thème, la mission d'information a effectué un déplacement en Midi-Pyrénées, région dans laquelle le déploiement de l'EID est achevé, afin d'y étudier la manière dont le changement a été piloté et la façon dont le personnel s'est approprié l'expérience.

Les membres de la mission ont pu noter un souci réel de la direction ne pas reproduire les erreurs de 2009 grâce à la mise en place **d'un programme ambitieux de formation et d'accompagnement des agents**. Chacun des mille conseillers de la région a ainsi reçu quatre jours de formation sur le volet de l'entretien qu'il maîtrisait *a priori* le moins (placement pour les ex-Assedic ou indemnisation pour les ex-ANPE), avec un complément de formation possible de deux jours. Chaque conseiller a également été suivi par un tuteur (son responsable d'équipe) pour l'accompagner pendant au minimum un mois dans la prise de ses nouvelles fonctions. Afin de faciliter les échanges et le retour sur expérience pendant la phase de mise en place de l'EID, le planning des rendez-vous, sur proposition des syndicats, a été allégé (trois entretiens par demi-journée au lieu de quatre), la plage horaire libérée étant systématiquement consacrée au débriefing. Les échanges que les membres de la mission ont eus avec le personnel, hors présence de la direction, ont confirmé que nombre de conseillers voyaient dans l'EID une véritable plus-value pour les usagers par rapport à la pratique antérieure du double entretien indemnisation-placement. De plus, tout en exigeant des conseillers un effort conséquent de mise à niveau de leurs compétences, l'EID se distingue fortement, aux yeux du personnel, du projet abandonné de métier unique et semble être bien accepté.

La mission retire de cette expérience l'impression que le dialogue social et l'accompagnement du changement peuvent permettre de mettre en place l'EID de façon satisfaisante, ce qui n'était pas garanti à l'origine. Le lancement de ce nouvel « acte métier » a en effet suscité une opposition chez plusieurs organisations syndicales et inquiété beaucoup d'agents qui redoutaient de ne pouvoir maîtriser l'ensemble des tâches qui leur seraient confiées. Le déploiement de l'EID confirme la nécessité de maintenir à un haut niveau l'effort de formation du personnel afin que tous les conseillers se sentent à l'aise avec le socle commun de compétences.

*

Pour clore ce chapitre, les membres de la mission d'information tiennent à saluer le professionnalisme et le sens du service public des salariés de Pôle emploi. Remplissant une mission difficile et indispensable, ils ont été soumis à des contraintes fortes depuis 2008. En dépit de l'explosion du chômage et de la désorganisation des services qui a parfois accompagné la fusion, leur engagement individuel a permis d'assurer la continuité du service public.

Aucune fusion ne peut être considérée comme entièrement achevée au bout de seulement deux ans et demi, ce qui explique que la mission invite aujourd'hui à la parachever. Il n'en reste pas moins que la fusion de l'ANPE et des Assedic dans une seule institution a été un progrès. Le demandeur d'emploi est désormais au cœur du dispositif et il peut trouver en un seul lieu les services complémentaires d'indemnisation et de placement dont il a besoin.

Mais, outre un changement organisationnel, la fusion devait aussi permettre un « *saut qualitatif* » en ce qui concerne les services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

II. LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER ENCORE L'OFFRE DE SERVICES FACE À UN CHÔMAGE DE MASSE

Confronté à l'augmentation du chômage et aux transformations nécessitées par la fusion, Pôle emploi n'a pas réussi à maintenir sa qualité de service, et encore moins à accomplir le « *saut qualitatif* » attendu. Le travail assidu des agents a permis de préserver, globalement, la fonction d'indemnisation. En revanche, l'accompagnement des demandeurs d'emploi est rapidement entré en mode « dégradé », pour reprendre une expression plusieurs fois entendue par les membres de la mission d'information.

Si le choix d'accorder la priorité à l'indemnisation est légitime en période de crise, **il est maintenant indispensable de replacer l'accompagnement vers l'emploi au cœur des missions de l'institution, afin de tirer parti de la reprise économique, encore incertaine, qui s'annonce.** L'accompagnement des demandeurs d'emploi demande cependant du temps, et donc des moyens humains, puisqu'il prend notamment la forme d'entretiens en tête à tête, au cours desquels un conseiller pour l'emploi et un demandeur définissent un parcours et déterminent les actions à mettre en œuvre pour le retour vers l'emploi.

La mission n'oublie pas que Pôle emploi est aussi au service des chefs d'entreprise qui cherchent à recruter. Le bilan qu'elle dresse de son action est ici plus nuancé : comparé à d'autres services publics de l'emploi étrangers, Pôle emploi obtient des résultats plutôt satisfaisants en ce qui concerne la collecte des offres d'emploi et il a développé des outils innovants, comme le recrutement par simulation, pour tenter de surmonter les difficultés de recrutement que rencontrent certains employeurs. Toutefois, des progrès sont encore possibles et la mission a dégagé plusieurs orientations en ce sens dans la suite de ce rapport.

A. UNE PERSONALISATION INSUFFISANTE DU SERVICE AU DEMANDEUR D'EMPLOI

La direction de Pôle emploi est parfaitement consciente de la nécessité d'offrir un service personnalisé aux demandeurs d'emploi. Mais les contraintes qui pèsent sur l'institution dans un contexte de chômage de masse expliquent qu'il y ait malheureusement un écart important entre les ambitions affichées et les réalisations concrètes.

1. Le « traitement de masse » du chômage

Quand on considère le parcours dans lequel s'insère un demandeur d'emploi qui arrive à Pôle emploi, on observe que le souci de lui offrir un service personnalisé est présent, en théorie, à chaque étape.

a) *Une personnalisation de principe*

Ainsi, au moment de son inscription, après avoir réglé les questions relatives à son dossier d'indemnisation, le demandeur d'emploi élabore avec son conseiller son **projet personnalisé d'accès à l'emploi** (PPAE).

Ce PPAE, prévu par la loi n° 2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi, accompagne le demandeur d'emploi jusqu'à son retour à l'emploi. Il retrace les actions que Pôle emploi s'engage à mettre en œuvre, notamment en matière d'accompagnement personnalisé et, le cas échéant, de formation et d'aide à la mobilité. Il précise aussi, en tenant compte de la formation du demandeur d'emploi, de ses qualifications, de ses connaissances et compétences acquises au cours de ses expériences professionnelles, de sa situation personnelle et familiale ainsi que de la situation du marché du travail local, la nature et les caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu. Il détermine, en d'autres termes, les critères sur la base desquels Pôle emploi lui proposera des offres raisonnables d'emploi.

La notion d'offre raisonnable d'emploi

Introduite par la loi du 1^{er} août 2008 précitée, l'offre raisonnable d'emploi est constituée à partir des éléments du PPAE relatifs à la nature et aux caractéristiques des emplois recherchés, la zone géographique privilégiée et le salaire attendu.

Les éléments constitutifs de l'offre raisonnable d'emploi évoluent en fonction de la durée d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi :

- depuis plus de trois mois : une offre est considérée raisonnable si l'emploi est compatible avec les qualifications et compétences professionnelles et rémunéré au minimum à 95 % du salaire antérieurement perçu. Le salaire antérieurement perçu correspond au salaire de référence servant à calculer l'allocation d'aide au retour à l'emploi ;

- depuis plus de six mois : ce taux est porté à 85 %. A ce critère s'ajoute une notion géographique et de temps de transport. Est alors considérée comme raisonnable une offre d'emploi « entraînant, à l'aller comme au retour, un temps de trajet en transport en commun, entre le domicile et le lieu de travail, d'une durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus trente kilomètres » ;

- depuis un an et plus : est considérée comme raisonnable l'offre d'un emploi compatible avec les qualifications et compétences professionnelles, rémunéré au moins à hauteur du revenu de remplacement perçu et répondant aux mêmes conditions de trajet qu'après six mois d'inscription.

Les dispositions de la loi sont toutefois assorties de garanties destinées à protéger les demandeurs d'emploi. Ils ne sont pas tenus d'accepter :

- un niveau de salaire inférieur au salaire normalement pratiqué dans la région et pour la profession concernée. Par ailleurs, le salaire de l'offre proposée ne peut être inférieur aux dispositions légales et conventionnelles en vigueur et notamment le Smic ;

- un emploi à temps partiel, si le PPAE prévoit que le ou les emplois recherchés sont à temps complet ;
- un emploi à durée déterminée si le PPAE prévoit que le ou les emplois recherchés sont à durée indéterminée.

Si le demandeur d'emploi est toujours inscrit au chômage au bout de trois mois de recherche d'emploi, il bénéficie alors d'un **suivi mensuel personnalisé** avec un conseiller de Pôle emploi qui devient « conseiller référent ». Un premier entretien est organisé au cours du quatrième mois, puis est renouvelé tous les mois jusqu'au retour à l'emploi. L'objet de l'entretien est de faire le point sur les démarches de recherche d'emploi réalisées. Le conseiller construit avec le demandeur d'emploi le plan d'actions que ce dernier doit réaliser : contacts avec les entreprises, participation à des ateliers, évaluation des compétences, etc.

b) Un principe difficile à garantir en pratique

Pôle emploi doit gérer de tels flux de demandeurs d'emploi que la personnalisation attendue n'est pas toujours au rendez-vous.

Ainsi que le précise le rapport d'activité pour 2009 de Pôle emploi, « pour sa première année, Pôle emploi a connu une hausse rapide du nombre d'inscriptions de demandeurs d'emploi, inconnue par le service public de l'emploi depuis le début des années 90 ». Plus de 6,3 millions d'inscriptions ont été enregistrées en 2009, soit une augmentation de 11,4 % par rapport à l'année précédente. Ce nombre s'est maintenu quasiment au même niveau en 2010 avec 6,2 millions d'inscriptions.

Face à ces flux, **Pôle emploi s'est organisé sur un mode « industriel », ce qui est souvent mal ressenti par les demandeurs d'emploi comme par les agents.** Selon Laurent Berger, secrétaire national à la CFDT, « les problèmes rencontrés par les demandeurs d'emploi au quotidien sont multiples : difficulté d'accès à leur conseiller référent, manque de suivi, durée insuffisante des entretiens, rendez-vous de contrôle plus que d'accompagnement, perte de dossiers, offres d'emploi non proposées, courriers illisibles, formations non proposées, etc. Tels sont les éléments saillants de l'enquête que la CFDT a réalisée auprès de plus de 1 500 demandeurs d'emploi ».

La mission a observé **une tendance à la « taylorisation » des tâches**, qui peut être utile pour réaliser des gains de productivité, mais qui peut aussi, si elle est appliquée avec trop de rigueur, entrer en contradiction avec l'objectif de personnalisation du service. La durée des entretiens est par exemple très calibrée (trente minutes pour un entretien d'élaboration du PPAE, vingt minutes pour un entretien de suivi mensuel personnalisé) alors que les singularités de chaque cas peuvent demander des entretiens plus courts ou plus longs, selon les situations. Le planning de travail des agents peut évoluer en

cours de journée, par exemple pour renforcer l'équipe à l'accueil en cas de forte affluence dans l'agence, ce qui réduit encore les moments de « respiration » et leur laisse fort peu de marges de manœuvre pour organiser leur travail.

Dans un récent document¹, la CFDT pointe un autre problème qui a été évoqué devant la mission : **la multiplication des tableaux de bord**, qui visent à suivre sur le plan statistique l'activité des agents. Pour la CFDT, « *au-delà du temps passé par les agents à les remplir, ces tableaux ne traduisent ni l'ensemble des activités des agents avec les demandeurs d'emploi et les entreprises ni la totalité des comportements de ces derniers. Pourtant, rien n'arrête cette frénésie toujours plus forte d'encadrement des uns et des autres* ». L'obligation de remplir des objectifs quantitatifs semble parfois prendre le pas sur la qualité du service rendu.

Une autre difficulté réside dans le caractère de plus en plus impersonnel de la relation avec le demandeur d'emploi. Pôle emploi, pour alléger la charge de travail des agents, encourage les demandeurs d'emploi à être autonomes et à utiliser les services téléphoniques ou par Internet qu'il met à la disposition du public. Or, comme le faisait observer Marie Lacoste, du Mouvement national des chômeurs et précaires, « *peut-être est-ce plus simple pour les jeunes d'utiliser Internet mais de nombreux demandeurs d'emploi n'ont pas d'ordinateur ni d'accès à Internet* ». Il n'est pas non plus toujours facile pour un demandeur d'emploi d'entrer en contact directement avec son conseiller référent. Il peut certes obtenir des renseignements en composant le 39 49, mais c'est alors un téléconseiller qui va lui répondre.

2. Une priorité a été donnée à l'indemnisation

Quand on considère les deux principales missions qu'assume Pôle emploi vis-à-vis des demandeurs d'emploi, on observe que l'indemnisation semble avoir moins souffert que le placement.

a) Un choix légitime

Face à la crise, le conseil d'administration de Pôle emploi a en effet donné comme priorité à ses services le traitement des dossiers d'indemnisation. Dominique-Jean Chertier a indiqué que « *ayant vécu la crise de 1992-1994, à la tête de l'Unedic* », il gardait « *le souvenir des difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi lorsque l'indemnisation leur parvenait tardivement dans le mois* ».

La mission juge ce choix légitime dans la mesure où les demandeurs d'emploi ont d'abord besoin de toucher leur indemnisation et d'être rassurés sur leurs ressources avant de pouvoir se consacrer à leur recherche d'emploi.

¹ « Pôle emploi-Malaise des deux côtés du guichet », CFDT, 2011.

Dominique-Jean Chertier a affirmé que « *Pôle emploi a fait le nécessaire : les retards de paiement sont restés très limités et le nombre de dossiers en instance n'a jamais représenté plus de deux jours de traitement* ». Cette affirmation est corroborée par les données communiquées par Pôle emploi concernant l'activité d'indemnisation¹, qui montrent une amélioration en 2010 par rapport à 2009 :

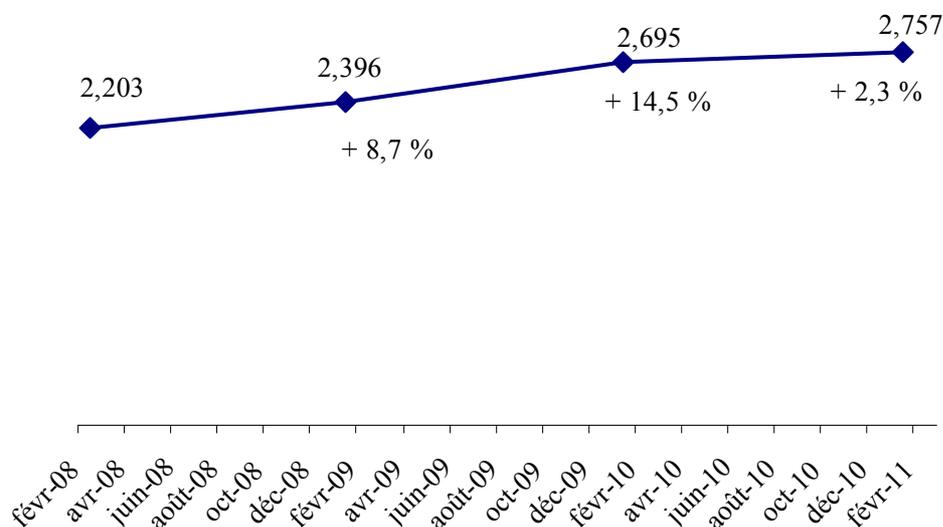
- le taux de décisions en moins de quinze jours s'établit en moyenne à 94,8 % en 2010, au lieu de 93,2 % en 2009 ;

- le nombre moyen de dossiers en attente de traitement en fin de mois a baissé de 16 %, passant de 55 835 en 2009 à 47 060 en décembre 2010.

Ces résultats ont été obtenus en dépit d'une évolution très dynamique du nombre de personnes indemnisées par Pôle emploi entre 2008 et le début de l'année 2011. Ainsi que l'illustre le graphique ci-dessous, toutes allocations confondues - chômage, formation et préretraite - cette progression a été de 15 % au cours des deux premières années suivant la création de Pôle emploi.

Evolution du nombre de personnes indemnisées par Pôle emploi de 2008 à début 2011

(en millions)



Source : Pôle emploi

¹ Source : « Bilan d'activité 2010 » (Pôle emploi - 17 mai 2011).

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler ici la **complexité des règles à appliquer** en matière d'indemnisation. Lors de la visite effectuée sur la plate-forme téléphonique régionale d'Ile-de-France à Noisy-le-Grand, les membres de la mission ont pu se rendre compte de la technicité requise pour répondre aux questions posées, beaucoup d'appels portant sur les règles d'indemnisation propres aux intermittents du spectacle, dont les modalités de calculs diffèrent du droit commun.

De plus, la gestion des dossiers des demandeurs d'emploi ne se limite pas au seul examen des conditions d'attribution de l'ARE. En effet, **Pôle emploi gère près d'une cinquantaine de dispositifs différents d'allocation ou d'aide pour le compte de tiers**¹. Qu'il s'agisse de mesures financées par l'Unedic, le fonds de solidarité, le ministère du travail, de l'emploi et de la santé, ou par plusieurs financeurs. Les dépenses ainsi traitées représentent **un volume de 32,8 milliards d'euros en 2010**. Or chacun de ces droits est subordonné à des conditions et à des modalités d'attribution particulières que les agents du service public de l'emploi doivent maîtriser.

b) Des progrès restent possibles

Si la qualité de l'indemnisation a été globalement préservée, il demeure des marges de progression.

Gaby Bonnard, président de l'Unedic, a par exemple attiré l'attention de la mission sur le fait que « *le taux des premiers paiements en retard auprès des demandeurs d'emploi est passé de 6,1 % au quatrième trimestre 2009 à 8 % au quatrième trimestre 2010, contre 4 % en 2008 ; on constate donc que le taux de retard de paiement dans les indemnisations est plus élevé, même s'il reste marginal* ».

De plus, le nombre de réclamations reste élevé. Le rapport 2010 du médiateur indique que 47 % des saisines concernent l'indemnisation et 12 % le paiement et la récupération d'indus.

3. La qualité de l'accompagnement a davantage été affectée

La qualité de l'accompagnement apporté aux demandeurs d'emploi, ainsi que les résultats obtenus en matière de placement, ont régressé dans les deux premières années de fonctionnement de Pôle emploi.

a) La dégradation du suivi mensuel personnalisé

Le président de la mission, Claude Jeannerot, a été invité à participer à la convention que la direction régionale de Pôle emploi Franche-Comté a organisée avec l'ensemble de son personnel. Au cours de cette matinée d'échanges et de débats, un conseiller pour l'emploi en poste à Besançon a

¹ Source : « *Prévisions économiques et financière* » (Pôle emploi, direction études, statistiques et prévisions - 5 avril 2011).

indiqué, en une formule lapidaire, que le « *suivi mensuel personnalisé n'est plus toujours mensuel ni toujours personnalisé à cause de la taille des portefeuilles de demandeurs d'emploi* ».

Le bilan d'activité 2010 de Pôle emploi confirme ce constat : le taux de réalisation des entretiens de SMP étant passé de 41,9 % en 2009 à 35,7 % en 2010. Cet ordre de grandeur est confirmé par l'IGF : selon Pierre-Emmanuel Lecerf, l'un des coauteurs de l'étude comparative sur les effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, « *depuis la crise, seulement 36 % des entretiens prévus à partir du quatrième mois de chômage sont réalisés* » ; alors que, sur douze mois, un demandeur d'emploi est reçu, en théorie, pendant cinq heures par son conseiller, **la durée réelle des contacts avec le conseiller est estimée par l'IGF à environ une heure**. A titre de comparaison, un demandeur d'emploi britannique passe 7 heures 25 en face à face avec son conseiller sur douze mois.

Le suivi mensuel personnalisé a parfois été remplacé par des séances de groupe, rassemblant une vingtaine de personnes, ou par des échanges téléphoniques. Lors d'une interview radiophonique, le directeur général de Pôle emploi a récemment déclaré que 20 à 25 % des entretiens de suivi se faisaient soit par téléphone, soit par courrier électronique. Ces contacts avec les demandeurs d'emploi sont ensuite comptabilisés dans le système statistique de Pôle emploi comme de véritables entretiens en face à face. D'autres conseillers espacent leurs rendez-vous avec les demandeurs d'emploi qui sont alors reçus seulement une fois tous les deux ou trois mois.

Même sur le 39 49, la qualité de la prise en charge du placement des demandeurs d'emploi a régressé, tandis qu'elle progressait pour la gestion des inscriptions et de l'indemnisation. Si le taux de « décroché » global a progressé de 10,6 points entre 2009 et 2010, il a diminué de 5 points pour ce qui concerne la « file placement »¹.

Evolution du taux de décroché des appels au 39 49

Taux de décroché	2010	Progression par rapport à 2009
File inscription	84,7 %	+ 13 points
File indemnisation	75,4 %	+ 17 points
File placement	76,5 %	- 5 points
Taux de décroché global	78,5 %	+ 10,6 points

Source : bilan d'activité 2010 de Pôle emploi

¹ Les demandeurs d'emploi qui appellent le 39 49 sont amenés à choisir entre plusieurs files selon l'objet de leur demande.

La qualité de l'accompagnement semble pâtir également de problèmes plus techniques auxquels il devrait être possible de porter remède. Les associations de demandeurs d'emploi ont ainsi signalé de nombreux cas d'obsolescence du référentiel des métiers sur lequel s'appuie la définition des emplois recherchés et appellent à une remise à jour plus fréquente des codes ROME¹.

b) Une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi suivis par conseiller

Cette dégradation de la qualité du suivi des demandeurs d'emploi ne résulte pas d'un manque d'engagement ou de motivation de la part des conseillers. Au contraire, la plupart regrettent de ne pouvoir offrir le service de qualité auquel ils aspirent.

Simplement, l'augmentation forte du nombre moyen de demandeurs d'emploi suivis par conseiller contraint à faire des choix : **alors que ce ratio moyen s'établissait à 85 fin 2008, il a atteint 95 en 2009, puis 105,8 fin décembre 2010**. Une moyenne globale ne suffit pourtant pas à décrire la situation d'extrême tension subie par certains agents : en décembre 2010, 32,2 % des conseillers suivaient plus de 130 demandeurs d'emploi et des pointes à plus de deux cents demandeurs ne sont pas rares dans des bassins d'emploi sinistrés.

Encore ces ratios sont-ils calculés en prenant en compte seulement le portefeuille dit « actif » de chaque conseiller, c'est-à-dire les demandeurs d'emploi qui doivent être reçus, en principe, chaque mois. Les demandeurs d'emploi qui sont en formation, par exemple, ne sont pas concernés par le SMP. Ils peuvent néanmoins avoir besoin, ponctuellement, des services de Pôle emploi et ne doivent donc pas être négligés si l'on veut apprécier la charge de travail complète des agents.

c) Des demandeurs d'emploi peu satisfaits

L'enquête de satisfaction réalisée en 2010 a montré que, si les deux tiers des demandeurs d'emploi étaient globalement satisfaits des services de Pôle emploi, **le taux de satisfaction atteignait 80 % s'agissant de l'indemnisation, mais seulement 52 % pour l'accompagnement dans le retour vers l'emploi**.

Christian Charpy, lors de son audition, a fait observer, non sans raison, qu'il est difficile pour un demandeur d'emploi d'être satisfait des services de Pôle emploi tant qu'il est encore au chômage. Or la dégradation de la conjoncture n'a pas facilité la tâche de Pôle emploi sur ce point.

Toutefois, pour la mission, la faiblesse de l'accompagnement des demandeurs d'emploi a aussi une part de responsabilité. Les résultats de Pôle emploi en matière de retour à l'emploi sont décevants si on les compare à ceux

¹ Le répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) qui recense environ 10 000 métiers et les compétences requises, est utilisé lors de la conclusion du PPAE pour désigner les emplois recherchés.

d'autres pays étrangers. Ainsi, **l'IGF indique que le taux de sorties mensuelles vers l'emploi équivaut à 4,8 % du « stock » de demandeurs d'emploi en France, contre 8,2 % au Royaume-Uni et 9,1 % en Allemagne.**

La faiblesse des moyens consacrés à la mission d'accompagnement et de placement dans l'emploi n'est sans doute pas étrangère à ce piètre résultat.

B. LES VOIES DE PROGRÈS POUR AMÉLIORER L'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI

1. Mieux différencier le suivi en fonction de la distance à l'emploi

a) Les trois parcours actuels

Une des pistes pour améliorer l'accompagnement consiste dans une plus grande segmentation des demandeurs d'emploi, qui permettrait de concentrer les moyens sur ceux qui en ont le plus besoin.

Actuellement, Pôle emploi ne propose aux demandeurs d'emploi qui recherchent un emploi salarié que deux niveaux de suivi :

- **le parcours « Appui »**, qui concerne environ 70 % des demandeurs d'emploi : c'est le parcours de droit commun qui s'adresse aux demandeurs d'emploi comportant le moins de risque de chômage de longue durée ; le socle de l'offre de services consiste en un entretien mensuel avec un conseiller à partir du quatrième mois, dans le cadre du suivi mensuel personnalisé (SMP) ;

- **le parcours « Accompagnement »**, qui concerne 30 % environ des demandeurs d'emploi : il s'adresse aux demandeurs d'emploi plus éloignés du marché du travail ; la prescription de ce parcours peut intervenir dès le premier mois de la prise en charge et est plus particulièrement envisagée à partir du sixième mois dans le chômage ; il donne accès à des prestations de suivi intensif, comportant pour la plupart un contact plus fréquent avec un conseiller personnel et un appui renforcé en matière de prospection d'offres d'emploi ; le parcours peut être réalisé en interne par Pôle emploi ou être confié à un cotraitant (pour les jeunes non qualifiés et les travailleurs handicapés) ou à un sous-traitant (programmes « Trajectoire emploi » par exemple).

La répartition entre ces deux parcours repose sur la distance à l'emploi diagnostiquée au cours de l'EID.

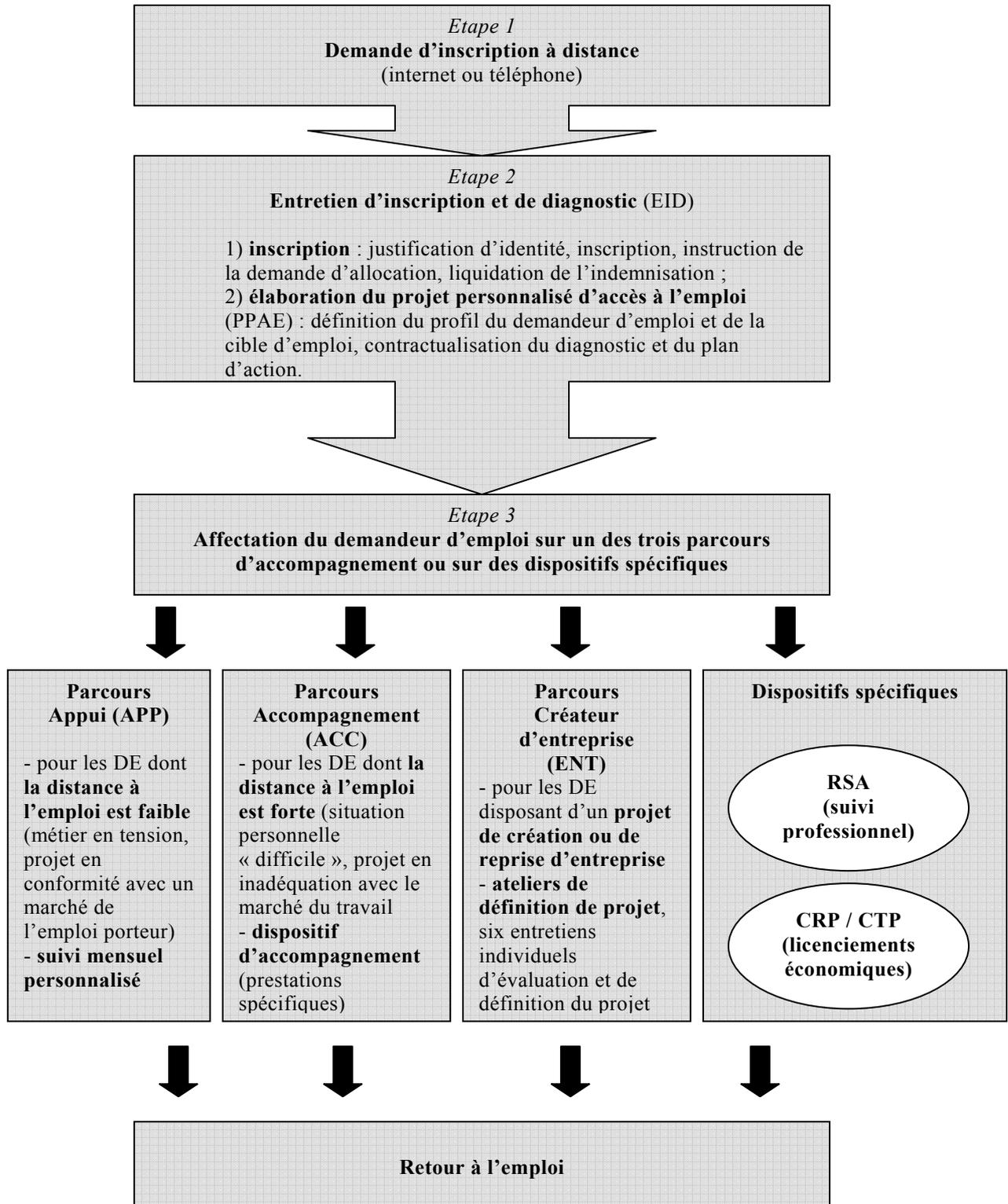
Dans le cadre de ces parcours, Pôle emploi peut proposer au demandeur d'emploi différentes **prestations internes** (ateliers de conseils en recherche d'emploi, bilan de compétence, Pops, etc.) ou **externes** (formation, validation des acquis de l'expérience, etc.). Il peut aussi mobiliser diverses **aides à l'emploi**, notamment des aides à la mobilité (pour se rendre à un entretien d'embauche ou pour se rendre sur le lieu de travail) et des aides à la garde d'enfant pour les parents isolés.

Il faut également noter que certains publics peuvent bénéficier de dispositifs spécifiques tels que la convention de reclassement personnalisé (CRP) et le contrat de transition professionnelle (CTP), qui s'adressent aux licenciés économiques travaillant depuis au moins deux ans dans des entreprises de moins de mille salariés. Par ailleurs, une partie des titulaires du revenu de solidarité active (RSA) bénéficie d'un suivi professionnel assuré par Pôle emploi.

Il n'en reste pas moins que cette répartition entre deux parcours manque de finesse et ne permet pas de différencier suffisamment le suivi. On devine aisément que les quelque 70 % de demandeurs d'emploi qui sont inscrits dans le parcours de base n'ont pas tous la même distance à l'emploi, le même niveau de qualification ni la même autonomie dans leur recherche d'emploi.

Il existe un troisième parcours dédié à la **création d'entreprise**, qui concerne des effectifs plus restreints, et qui se caractérise par un suivi moins intensif de Pôle emploi : entretien trimestriel avec un conseiller personnel pendant la première année et prestations adaptées aux besoins des créateurs d'entreprise, assurées par les réseaux d'accompagnement des chômeurs créateurs d'entreprise. Sur ce point, la mission observe que beaucoup de structures existent pour soutenir les créateurs d'entreprise : les chambres de commerce et d'industrie, les collectivités territoriales ont souvent leurs propres dispositifs. Il est donc sans doute préférable que Pôle emploi oriente les demandeurs d'emploi vers ces structures, plutôt que de mobiliser, en interne, des moyens importants sur cette mission.

**Schéma du processus d'accompagnement du demandeur d'emploi :
trois étapes et trois parcours**



b) L'intérêt d'une segmentation plus fine

L'idée d'organiser le suivi des demandeurs d'emploi sur la base d'une segmentation plus fine a retenu l'attention de la mission.

Au sein du parcours « Appui », le formalisme attaché au respect du suivi mensuel personnalisé implique une contrainte de gestion qui n'a sans doute plus lieu d'être dans la mesure où elle ne paraît pas adaptée à tous les profils.

Comme Marie Lacoste, du Mouvement national des chômeurs et précaires, l'a noté *« certaines personnes se sentent relativement autonomes dans leur recherche d'emploi. Pour elles, la rencontre mensuelle constituerait presque un fardeau. C'est souvent le cas de cadres ou de personnes très diplômées. C'est aussi le cas de personnes exerçant des métiers très atypiques, pour lesquels Pôle emploi est souvent démuni et reconnaît l'être. Un sportif de haut niveau a, par exemple, peu à attendre de Pôle emploi »*. Les entretiens de suivi de ce type de public pourraient être davantage espacés, ce qui permettrait de redéployer des moyens.

Comme on vient de le voir, les entretiens dans le cadre du SMP sont d'ores et déjà remplacés, dans bien des cas, par des échanges par téléphone ou par courrier électronique ou n'ont pas lieu tous les mois... Il s'agit cependant aujourd'hui d'une pratique qui résulte de la surcharge de travail des conseillers et non d'une stratégie réfléchie. Or ces modalités de suivi allégées peuvent convenir à certains demandeurs d'emploi mais à l'évidence pas à tous. **La mission n'est donc pas opposée à ce que les outils de communication à distance soient utilisés par Pôle emploi, en lieu en place des entretiens en face à face, à condition que leur usage soit réservé à un public ciblé et que des entretiens physiques soient organisés au moins sur une base trimestrielle.**

Les moyens ainsi redéployés pourraient permettre de faire bénéficier d'autres demandeurs d'emploi du SMP **dès leur premier mois de chômage, au lieu de devoir attendre, comme c'est le cas actuellement, le quatrième mois**. La direction de Pôle emploi justifie le choix de faire débiter le SMP à partir du quatrième mois par le fait que 30 % des demandeurs d'emploi retrouvent un emploi dans le trois mois qui suivent leur inscription au chômage. Mais ceux qui auraient eu besoin d'un accompagnement immédiat perdent plusieurs mois avant que leur suivi ne débute.

Il n'appartient évidemment pas à la mission de définir précisément la segmentation qui devrait être opérée ; les professionnels de Pôle emploi sont les mieux placés pour y procéder. Différents modèles peuvent être envisagés : une segmentation en fonction des freins identifiés pour l'accès à l'emploi (information insuffisante sur le marché du travail, mauvaise maîtrise des techniques de recherche d'emploi, manque de formation, problèmes personnels...), en fonction de la nature du métier recherché ou en fonction de

la distance à l'emploi. Lors de sa deuxième audition, le 21 juin 2011, Christian Charpy a indiqué que Pôle emploi travaillait à un modèle organisé en sept ou huit segments, qui devrait être présenté au conseil d'administration en septembre.

La mission ne sous-estime pas la difficulté de l'exercice : le « profilage » des demandeurs d'emploi n'est pas une idée neuve, que ce soit à l'ANPE ou aux Assedic, dans le SPE français ou chez ses homologues étrangers, et les modèles proposés ont souvent montré leurs limites. **Les parcours proposés doivent être suffisamment souples pour laisser de la place à l'individualisation.** L'affectation dans un parcours ne doit pas résulter de l'application mécanique de critères préétablis mais s'appuyer aussi sur le **jugement professionnel du conseiller.** Le diagnostic pouvant se révéler erroné, une **analyse régulière de la liste des demandeurs d'emploi est nécessaire pour repérer les demandeurs d'emploi qui restent plus longtemps au chômage que cela n'avait été envisagé et les inscrire dans un parcours de suivi plus intensif.**

c) Apporter un accompagnement renforcé aux personnes les plus éloignées de l'emploi

En préambule, il n'est pas inutile de rappeler qu'**un suivi plus intensif des demandeurs d'emploi produit des résultats avérés en termes de retour à l'emploi.**

La mission a auditionné Claude Seibel et Béatrice Sédillot, qui sont les auteurs d'un rapport d'évaluation sur les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unedic et l'ANPE en 2007. Ils ont comparé les résultats obtenus par le dispositif d'accompagnement renforcé Cap vers l'entreprise (CVE) développé par l'ANPE et ceux obtenus par les opérateurs privés de placement (OPP).

Leur conclusion est claire : *« Un premier résultat important est la confirmation que l'accompagnement renforcé apporte, de manière générale, une plus-value aux demandeurs d'emploi concernés. L'accroissement de la probabilité du retour vers l'emploi était, respectivement, de cinq et sept points pour les équipes des opérateurs privés et les équipes CVE. »*

Les travaux d'évaluation analogues menés à l'étranger confortent cette conclusion. L'IGF a étudié toutes les évaluations britanniques et allemandes et observé que l'intensification de l'accompagnement réduit le temps passé au chômage et donc la durée d'indemnisation.

Pôle emploi a déjà une expérience solide en matière d'accompagnement renforcé : il gère avec succès plusieurs dispositifs comme la mission commune d'information a pu le constater au cours de ses déplacements.

(1) La mise en œuvre de la CRP et du CTP

Une délégation de la mission s'est rendue à l'agence de services spécialisés (AZS) de Poissy qui assure le suivi de bénéficiaires de la convention de reclassement personnalisé (CRP) et du contrat de transition professionnelle (CTP).

La convention de reclassement personnalisé (CRP) permet, dans des conditions fixées par les partenaires sociaux, aux salariés d'entreprises de moins de mille salariés, licenciés pour motif économique, de bénéficier pendant douze mois d'un ensemble de mesures favorisant leur reclassement professionnel. Ce dispositif est financé par l'employeur, l'Unedic et l'Etat, ce dernier participant à hauteur de 915 euros par bénéficiaire.

Mis en place, à titre expérimental, par l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006, le contrat de transition professionnelle (CTP) s'adresse aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans les entreprises de moins de mille salariés. Le CTP a d'abord été créé dans sept bassins d'emplois (Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes et Vitré). Filiale de l'Afpa, la société de gestion du CTP (SGCTP) dénommée « Transitio », est chargée de sa mise en œuvre dans ces bassins d'emploi. L'article 19 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie a ensuite prolongé cette expérimentation jusqu'au 1^{er} décembre 2010 et l'a étendue à trente-trois nouveaux bassins d'emploi gérés par Pôle Emploi. La possibilité d'adhérer au CTP a été prorogée, en loi de finances pour 2011, jusqu'au 31 mars 2011 afin d'aligner le terme de l'expérimentation sur la date arrivée à expiration de la convention relative à la CRP.

Le bilan des entrées dans les dispositifs de convention de reclassement personnalisée (CRP) et de contrat de transition professionnelle (CTP) s'établit comme suit :

	2009	2010	2011 (au 31 mars)
Conventions de reclassement personnalisé (CRP)	94 938	95 246	26 640
Contrats de transition professionnelle (CTP)	17 023	20 227	6 092

Source : Pôle Emploi

Comme la mission a pu le constater à Poissy, l'accompagnement est individualisé et renforcé : le titulaire du CTP ou de la CRP est suivi par un **référént unique**, qui gère un portefeuille de **cinquante adhérents dans le cadre de la CRP** et de seulement **trente adhérents dans le cadre du CTP**. A Poissy, le référent est un conseiller de l'A2S ou un salarié travaillant chez un opérateur privé de placement (OPP). L'adhérent à la CRP a droit à un entretien de pré-bilan dans les huit jours suivant la fin de son contrat de travail, tandis

que l'adhérent au CTP a droit à un premier entretien dans les huit jours suivant la désignation de son référent. Le rythme des entretiens est ensuite bimensuel pour la CRP, hebdomadaire pour le CTP. Dans un délai de trente jours, l'adhérent à la CRP définit avec son référent un plan de reclassement et l'adhérent au CTP définit un plan concerté. Les titulaires de la CRP ou du CTP peuvent bénéficier d'aides au reclassement (VAE, aides à la création d'entreprise, à la formation, à la mobilité...).

Depuis sa création, le CTP a permis d'obtenir des taux de reclassement supérieurs à ceux mesurés à l'issue d'une CRP. Le taux de retour à l'emploi durable est de 45 % pour le premier dispositif et de 38 % pour le second¹.

Des données chiffrées ont été communiquées aux membres de la délégation qui s'est rendue à Poissy pour les aider à apprécier les résultats obtenus par les deux dispositifs dans cette agence :

- en 2010, sur les 580 personnes qui ont adhéré à la CRP, 31 % ont repris un emploi et 11 % ont suivi une formation. Le taux de retour à l'emploi atteignait 53 % en 2009 ;

- entre le 1^{er} septembre 2009 et la fin de l'année 2010, 716 personnes ont adhéré au CTP : 40 % ont repris un emploi et 30 % ont suivi une formation.

Il est à noter que les deux dispositifs voisins que sont la CRP et le CTP vont être remplacés d'ici quelques semaines par un dispositif unifié, le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), proche du CTP.

(2) L'accompagnement renforcé des jeunes

Lors de sa visite de l'agence de services spécialisés de Villeneuve d'Ascq², une délégation de la mission commune d'information a pu observer la stratégie **d'accompagnement renforcé des jeunes (ARJ) mise au point par Pôle emploi dans le Nord-Pas-de-Calais et expérimentée en 2010-2011 pour combattre les difficultés d'insertion des jeunes de la région.**

Dans un contexte marqué par la désindustrialisation, ce nouvel accompagnement a été créé pour compléter l'offre de services existante destinée aux jeunes (contrat d'insertion dans la vie sociale, contrat d'autonomie, suivi assuré par les missions locales). L'ARJ bénéficie à des jeunes de moins de vingt-six ans demandeurs d'emploi de longue durée d'un niveau de formation égal ou supérieur au baccalauréat, la possibilité étant laissée de moduler ces critères selon les différentes réalités des bassins d'emploi.

¹ Source : rapport annuel de performance « Travail et emploi » annexé au projet de loi de règlement des comptes pour 2010.

² Cf. compte rendu du déplacement du 17 mai 2011.

Chaque bénéficiaire dispose d'un **réfèrent tuteur** (conseiller en charge de l'ARJ) et l'accompagnement est renforcé à hauteur d'un **suivi hebdomadaire** (et non plus seulement mensuel), les modalités d'accompagnement pouvant varier selon les actions, les bénéficiaires et les options retenues par le conseiller. L'ARJ est personnalisé, son contenu et sa durée pouvant être ajustés selon les besoins de chaque bénéficiaire, pour une durée de six mois renouvelable une ou deux fois.

Les conseillers de l'ARJ ont présenté à la mission des exemples de parcours de jeunes, afin de donner une idée plus concrète du contenu de leur travail. L'encadré suivant donne l'exemple du parcours d'un jeune, dont le prénom a été modifié, tel qu'il a été décrit à la délégation de la mission par un conseiller de l'ARJ. Il montre qu'un parcours de retour vers l'emploi peut être parsemé de succès et d'échecs et illustre les obstacles rencontrés.

Le cas de Martin

Martin a accepté l'accompagnement renforcé le 6 janvier 2011, après que le dispositif lui a été présenté au cours d'une réunion d'information collective. Agé de vingt ans, il est titulaire d'un baccalauréat professionnel en travaux paysagers. Il est inscrit depuis un an à Pôle emploi et recherche son premier emploi. Il a juste deux mois d'expérience professionnelle, acquise lors de stages. Il n'a pas le permis de conduire, mais est en train de le passer.

• **Diagnostic** : sa situation est claire : il dit vouloir trouver un emploi comme ouvrier paysagiste. Il a déjà adressé un certain nombre de candidatures mais n'obtient aucune réponse.

• **Constat** : le métier recherché est très saisonnier... Mais heureusement, la bonne saison approche. Benjamin est débutant et n'a pas le permis de conduire qui lui permettrait de transporter ses outils.

12 janvier 2011

Premier entretien : je fais le point sur ses candidatures et relance les entreprises où il a postulé. Je le fais réfléchir sur son métier, ses compétences, ce qu'il a fait en stage afin de le mettre en avant sur son CV et ainsi « gommer » son inexpérience. Chaque semaine, je l'informe par mail ou téléphone des offres qui lui correspondent. Je précise que j'ai un téléphone professionnel, qu'il peut me joindre facilement, qu'il dispose également de mon mail pour communiquer.

27 janvier 2011

Nous élargissons les pistes d'emploi sur les grands magasins de vente de fleurs et plantes. Le constat est vite établi : les magasins sont éloignés des transports en commun. J'insiste sur le fait d'accélérer le passage de son permis de conduire.

5 février 2011

Je fais de la prospection en entreprises. Je me rends chez les paysagistes et propose le CV de Martin. Je fais ce qu'on appelle de la recherche d'offres ciblées. Dans le cadre de l'ARJ, nous n'avons pas de portefeuille « entreprises » à prospecter et nous ne les rencontrons donc que pour promouvoir les candidats. Je parle également des aides et mesures de Pôle emploi pour les entreprises.

17 février 2011

Suite à ma prospection, je suis recontactée par l'entreprise Horizon et jardins qui recherche une personne à former comme ouvrier paysagiste. Le CV de Martin l'avait intéressée.

25 février 2011

Je propose à Martin de s'inscrire en intérim afin de trouver un emploi « alimentaire » et surtout pour qu'il n'y ait pas de « trou » dans son CV.

23 mars 2011

Martin me prévient par téléphone qu'il a un entretien avec l'entreprise Horizon et jardins.

25 mars 2011

L'entreprise est d'accord pour l'embaucher en CDD de six mois, qui sera précédé d'une action de formation préalable au recrutement (AFPR), d'une durée de quatre cents heures, car Martin n'a pas travaillé depuis plus d'un an et l'entreprise veut s'assurer qu'il tienne son poste. Je précise qu'il s'agit d'une petite entreprise de cinq personnes : le patron, trois ouvriers et un jeune en première année d'apprentissage.

29 mars 2011

Nous partons avec Martin chez l'employeur établir la convention tripartite nécessaire à l'entrée dans l'AFPR. Je m'assure que Martin aura une rémunération comme stagiaire de la formation professionnelle.

1^{er} avril 2011

Démarrage de l'action de formation.

Le 15 avril, j'appelle l'employeur pour faire un suivi dans l'emploi. L'employeur a déjà recadré Martin : il est ponctuel, volontaire, mais fait beaucoup de bêtises (tonte de la mauvaise pelouse, se met en danger par rapport au matériel coupant, n'écoute pas les consignes...). Je recadre Martin par téléphone le soir même.

Le **22 avril**, j'ai à nouveau l'employeur. Martin cumule les bêtises et cela ne l'atteint pas, cela ne lui semble pas grave.

Le 29 avril, j'ai rendez vous chez l'employeur où je retrouve Martin.

L'employeur souhaite mettre fin à l'AFPR. Nous passons deux heures et demie à discuter... Martin aurait plus de facilité à s'intégrer dans une entreprise plus importante, car lui ne peut l'encadrer davantage. L'employeur avance un discours très constructif, donne des noms de grosses enseignes pour que Martin puisse postuler.

Depuis cette date, Martin est à nouveau à la recherche d'un contrat. Tout cela était peut être trop rapide pour lui, nous avons retravaillé le savoir-être. Il participe à des ateliers animés par des conseillers ARJ.

Si cette expérimentation reste à approfondir et à évaluer au terme d'un délai suffisant, les résultats actuels paraissent encourageants : 83 % des adhérents ont bénéficié d'une mise en relation avec une offre d'emploi. Un adhérent sur deux a accédé à un emploi (contre seulement 8 % des non-adhérents) ; 13 % d'entre eux ont obtenu un contrat de plus de six mois (contre 5 % des non-adhérents).

La mission a cependant constaté que Pôle emploi, confronté à un manque d'effectifs dans la région, tend à réduire les moyens consacrés à cette

expérimentation. Il faudrait au contraire augmenter les moyens affectés aux dispositifs qui donnent de bons résultats.

d) Offrir un accompagnement global aux titulaires du RSA

Les personnes les plus éloignées de l'emploi rencontrent souvent des difficultés d'ordre social ou de santé qui rendent difficiles leur retour à l'emploi. **Pour ce public, la mission recommande un accompagnement global, qui ne dissocie pas le suivi social du suivi professionnel.** De ce point de vue, la mission juge que le suivi des titulaires du RSA est largement perfectible et elle invite à engager la réflexion sur ce sujet.

En mars 2011, 625 977 demandeurs d'emploi avaient un droit payable au RSA, soit 15,4 % des demandeurs d'emploi¹. Les deux tiers perçoivent le RSA socle, ce qui signifie qu'ils n'ont pas de revenu d'activité. Les demandeurs d'emploi ayant un droit payable au RSA sont proportionnellement moins nombreux que l'ensemble des demandeurs d'emploi à exercer une activité réduite (l'écart est de 10,7 points). Les demandeurs d'emploi ayant un droit payable au RSA résident davantage en zone urbaine sensible que l'ensemble des demandeurs d'emploi (respectivement 16,9 % et 10,3 %). 19 % d'entre eux sont au chômage depuis plus de deux ans.

Demandeurs d'emploi ayant un droit payable au RSA par ancienneté d'inscription

Mars 2011	Structure		
	DEFM RSA	DEFM RSA	DEFM
Moins de six mois	269 515	43,1 %	40,8 %
six mois à un an	119 523	19,1 %	21,6 %
un à deux ans	118 244	18,9 %	20,1 %
deux ans ou plus	118 693	19 %	17,6 %
TOTAL	625 977	100 %	100 %

DEFM : demandeurs d'emploi en fin de mois

Source : Pôle emploi

L'article L. 262-29 du code de l'action sociale et des familles dispose que le titulaire du RSA bénéficie :

- soit d'un **suivi social** organisé par le conseil général, lorsque des difficultés, tenant notamment aux conditions de logement ou à l'état de santé, font temporairement obstacle à un engagement dans une démarche de recherche d'emploi ;

¹Cf. « Les demandeurs d'emploi bénéficiaires du RSA en mars 2011 », Pôle emploi, direction études, statistiques et prévision, - 10 mai 2011.

- soit, lorsqu'il est disponible pour occuper un emploi, d'un **suivi professionnel** pris en charge par Pôle emploi ou par un autre opérateur du service public de l'emploi ; il doit alors, comme tout demandeur d'emploi, respecter les engagements conclus avec le conseiller qui l'accompagne.

La mission considère que **cette distinction entre suivi social et professionnel n'est pas optimale dans la mesure où les problématiques sociales et professionnelles sont souvent intimement liées**. Trouver un emploi peut aider à résoudre une difficulté de logement et inversement.

C'est pourquoi la mission est intéressée par **l'expérimentation**, lancée à l'initiative de l'ancien ministre en charge de la jeunesse et des solidarités, Marc-Philippe Daubresse, en juillet 2010, **qui vise à fluidifier le dialogue entre les différents acteurs et à faire du RSA un outil clé de l'insertion professionnelle**. Elle est en cours, selon des modalités propres à chaque département, dans l'Aude, le Cantal, le Gard, la Meurthe-et-Moselle, la Gironde, le Morbihan et la Vendée, ainsi que dans le Doubs, que préside le sénateur Claude Jeannerot, président de la mission commune d'information. Le conseil général y travaille avec Pôle emploi pour expérimenter un dispositif d'accompagnement global des titulaires du RSA, avec **un traitement simultané des champs professionnel et social**.

2. Augmenter de façon significative les moyens consacrés à l'accompagnement

Souhaiter un meilleur accompagnement du demandeur d'emploi et une personnalisation du service rendu conduit naturellement à se poser la question des moyens alloués à Pôle emploi.

a) S'adapter aux variations de la conjoncture

Pôle emploi, comme ses homologues étrangers, doit faire face à des pics d'activité, quand la conjoncture se dégrade, qui lui imposent d'augmenter temporairement ses moyens en personnel.

En 2009-2010, les moyens de Pôle emploi ont augmenté pour faire face à la crise, notamment par le recrutement de personnels en CDD (1 840 personnes durant l'été 2009 et 1 000 personnes fin 2009), mais moins que dans d'autres pays comparables. A cet égard, Christian Charpy a indiqué que *« pendant la crise, notre homologue britannique avait embauché 18 000 personnes ; il en débauche aujourd'hui autant. Notre homologue allemand avait recruté 6 000 personnes, mais 20 % de ses salariés sont en CDD. L'activité de Pôle emploi est étroitement liée à la conjoncture économique, et il faut lui permettre d'y adapter ses effectifs »*.

La souplesse de gestion permise par les recrutements en CDD rencontre des limites **car la convention collective de Pôle emploi plafonne le nombre de salariés en CDD à 5 % de ses effectifs**. En 2010, ce pourcentage a été dépassé puisque Pôle emploi comptait 8 % à 9 % de son personnel en

CDD. La suppression de 1 500 postes en CDD étant prévue en 2011, Pôle emploi va revenir dès cette année en-dessous de ce plafond.

La question de la modification de ce plafond peut être posée, même si elle relève de la négociation avec les partenaires sociaux. Elle n'est toutefois pas prioritaire pour la mission : une crise de la gravité de celle que vient de connaître notre pays ne se produit que très exceptionnellement et le plafond fixé paraît donc suffisant pour répondre aux variations habituelles de la conjoncture.

Par ailleurs, un autre élément de souplesse réside dans le recours à la sous-traitance, qui a concerné 320 000 demandeurs d'emploi en 2009-2010, et dans le partenariat entre Pôle emploi et ses cotraitants, notamment les missions locales.

La mission souhaite en revanche insister sur la nécessité pour Pôle emploi d'avoir un comportement exemplaire en ce qui concerne les perspectives de reclassement des personnes embauchées en CDD ou en contrats aidés. Pôle emploi étant le spécialiste de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, il ne serait pas compréhensible qu'il ne se soucie pas du devenir de ces personnes, embauchées à titre temporaire, avant même la fin de leur contrat. Pôle emploi a nommé une dizaine de conseillers interrégionaux chargés d'aider les titulaires de contrats aidés à retrouver un emploi, mais les salariés en CDD ne doivent pas être négligés.

b) Faire face aux besoins pérennes

La comparaison internationale effectuée par l'IGF montre que le service public de l'emploi français n'est pas le mieux doté en personnel et que **les effectifs consacrés à l'accompagnement, rapportés au nombre de demandeurs d'emploi, sont plus faibles qu'au Royaume-Uni ou en Allemagne.**

Cette comparaison ne porte pas seulement sur Pôle emploi mais, plus largement, sur le service public de l'emploi (SPE). Pour définir le périmètre du SPE, l'IGF a retenu les quatre missions assumées par Pôle emploi, à savoir l'accueil des demandeurs d'emploi, leur indemnisation, l'accompagnement et le placement et enfin les services aux entreprises.

Pour la France, huit organismes concourent à l'exercice de ces missions : Pôle emploi, les missions locales, les maisons de l'emploi, les caisses d'allocations familiales (Caf), les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), les Cap emploi, l'association pour l'emploi des cadres (Apec), la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et l'Unedic, étant entendu que seuls les agents affectés aux missions précitées ont été retenus pour le décompte des effectifs.

Les opérateurs privés de placement (OPP) n'ont pas été pris en compte parce que leurs effectifs sont mal connus. L'IGF a toutefois comparé les budgets consacrés dans les trois pays à la sous-traitance : il apparaît que le budget français est à peine supérieur à celui de l'Allemagne et égal à un peu plus du tiers du budget britannique. Le recours à la sous-traitance ne saurait donc compenser les écarts constatés en ce qui concerne les effectifs du SPE.

En valeur absolue, les effectifs du SPE français - 62 056 équivalents temps plein (ETP) dont 46 576, soit les trois quarts, à Pôle emploi - sont supérieurs à ceux du SPE britannique (53 844 ETP) et inférieurs à ceux du SPE allemand (127 450 ETP). Mais, quand ces effectifs sont rapportés au nombre de demandeurs d'emploi, le SPE français a un taux d'encadrement plus faible que celui de ces deux pays¹. L'écart est plus important lorsque l'on prend en compte le nombre de demandeurs d'emploi au sens des administrations nationales.

Effectifs des SPE rapportés au nombre de chômeurs

Effectifs en ETP pour 10 000	France	Allemagne	Royaume-Uni
Pour 10 000 chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT)	215	420	221
Pour 10 000 chômeurs au sens des administrations nationales	159	377	349

Source : Inspection générale des finances

La répartition des effectifs par mission montre que le taux d'encadrement en France est inférieur pour trois des quatre missions, et notamment pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il n'est supérieur que pour les services aux entreprises. Le SPE français se caractérise également par un niveau élevé d'effectifs résiduels. Sous ce terme, l'IGF vise les personnels affectés aux fonctions support nécessaires à l'exercice des quatre missions prises en compte pour l'étude.

¹ Il est intéressant de noter que cette situation n'est pas nouvelle : en 1997, l'OCDE, dans un « Rapport sur les services publics de l'emploi belges et français », a comparé les effectifs des SPE de six pays et a estimé que la France était, avec le Japon, le pays où le nombre de chômeurs inscrits rapporté au nombre d'agents du SPE était le plus élevé.

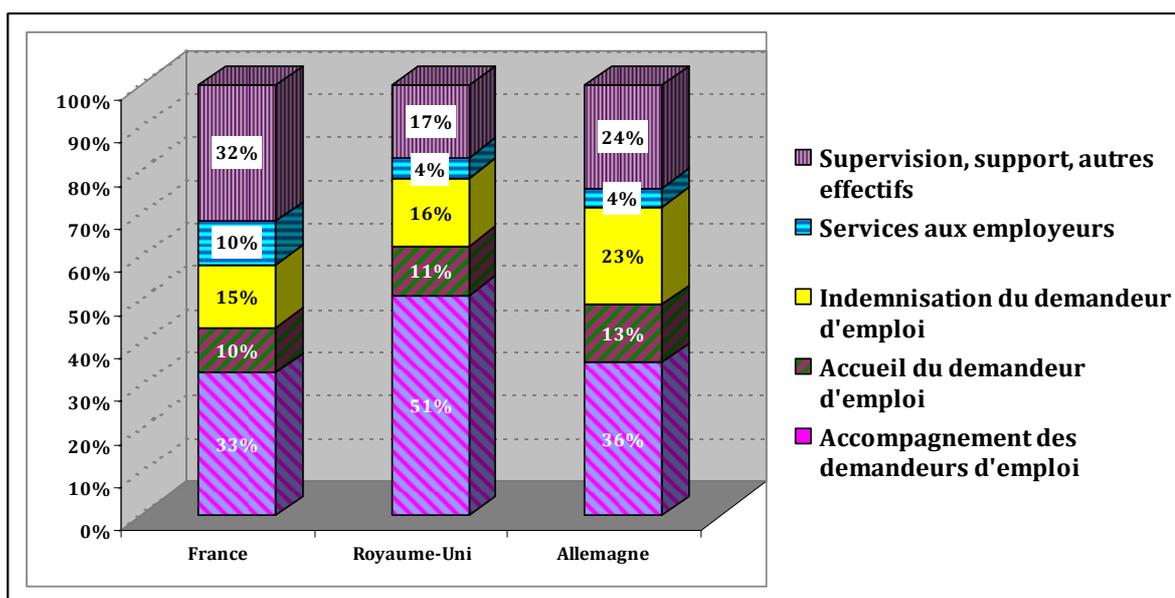
**Décompte des effectifs par catégories de missions,
rapporté au nombre de bénéficiaires réels des prestations**

Missions du SPE		France	Royaume- Uni	Allemagne
Accueil et information du demandeur d'emploi	Effectif brut (ETP)	6 459	6 182	17 112
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants	17	24	27
Indemnisation du demandeur d'emploi	Effectif brut (ETP)	9 068	8 607	28 902
	ETP pour 10 000 bénéficiaires d'allocations	21	59	60
Accompagnement du demandeur d'emploi	Effectif brut (ETP)	20 621	27 515	45 405
	ETP pour 10 000 chômeurs BIT	71	113	150
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi au sens des administrations nationales	53	178	134
Services aux employeurs	Effectif brut (ETP)	6 307	2 417	5 410
	ETP pour 10 000 chômeurs BIT	22	10	18
	ETP pour 10 000 demandeurs d'emploi au sens des administrations nationales	15	16	16
Effectifs résiduels	Effectif brut (ETP)	19 600	9 123	30 622
	ETP pour 10 000 chômeurs BIT	68	37	101
Total	Effectifs bruts (ETP)	62 056	53 844	127 450

Source : Inspection générale des finances

Le Royaume-Uni accorde une priorité beaucoup plus nette que l'Allemagne et la France à l'accompagnement du demandeur d'emploi (51 % des effectifs contre un tiers seulement en France). En revanche, l'Allemagne affecte une plus forte proportion de ses effectifs aux missions d'accueil et d'indemnisation du demandeur d'emploi (13 % et 23 % des effectifs). La France consacre un effort plus important aux relations avec les employeurs (10 % des effectifs) que les deux autres pays (4 %).

Répartition des effectifs des SPE par catégories de missions



Source : Inspection générale des finances

La mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi semble donc être le parent pauvre du SPE français.

c) Des redéploiements d'effectifs sont indispensables

Pour renforcer les effectifs consacrés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la mission préconise de poursuivre, par priorité, les **redéploiements internes** afin de tirer le meilleur parti des économies d'échelle et des synergies que la fusion doit permettre de dégager.

Toutefois, **il ne faut pas surestimer l'ampleur des effectifs qui pourraient être ainsi redéployés**. Sur ce point, la mission invite à considérer avec prudence l'estimation de l'IGF, selon laquelle 32 % des effectifs du SPE seraient affectés à des fonctions support. Pôle emploi indique, pour sa part, que seulement 18,7 % de ses effectifs étaient affectés, fin 2009, aux fonctions support.

D'abord l'IGF s'est intéressée au SPE dans son ensemble, ce qui l'a conduite à intégrer dans ses calculs les effectifs de la DGEFP, des Direccte ou de l'Unedic, qui assument des fonctions de conception et de direction, ce qui

contribue mécaniquement à augmenter la part des fonctions support par rapport à une évaluation qui concernerait seulement Pôle emploi.

Ensuite, elle a fait figurer dans les fonctions support des « effectifs non ventilés », c'est-à-dire qui n'ont pu être répartis avec certitude entre les quatre fonctions d'accueil, d'indemnisation, d'accompagnement et de service aux entreprises, ce qui représente 12 388 ETP à Pôle emploi. Mais l'IGF note qu'il existe une « perméabilité » entre ces effectifs non ventilés et les autres catégories d'effectifs et elle estime qu'environ 3 500 ETP classés dans les effectifs non ventilés participeraient, en fait, aux missions opérationnelles de Pôle emploi. Cette estimation serait cohérente avec les données fournies par Pôle emploi.

Pôle emploi prévoit de ramener, d'ici la fin de l'année 2011, la part des fonctions support à 17 % des effectifs, ce qui permettrait de mettre plusieurs centaines de personnes supplémentaires au contact des demandeurs d'emploi. Lors de sa deuxième audition, le 21 juin 2011, Christian Charpy a confirmé cet ordre de grandeur. Il a indiqué que les effectifs des directions régionales et de la direction générale seraient réduits, en admettant qu'il n'est pas facile de demander à un cadre qui n'a pas démérité et qui se retrouve sans affectation du fait de la fusion de retourner immédiatement sur le terrain...

Les possibilités de transférer des effectifs de la fonction d'indemnisation vers le placement apparaissent assez réduites, dans la mesure où les effectifs consacrés à cette mission ne semblent pas excessifs.

Ces redéploiements ne peuvent être réalisés que progressivement et avec un **effort de formation** des personnels concernés. On ne forme pas, en un jour, un agent administratif au métier de conseiller pour l'emploi, qui exige de solides connaissances et un véritable savoir-faire. On ne peut non plus contraindre les agents à changer de métier et tous n'ont pas forcément les aptitudes pour exercer le métier du placement.

d) Pour un renforcement ciblé des moyens de Pôle emploi

C'est pourquoi **la mission plaide également pour un renforcement ciblé et raisonnable des moyens humains de Pôle emploi**, permettant de se rapprocher de la cible de soixante demandeurs d'emploi par conseiller qui figurait dans la première convention tripartite. Cette recommandation, mûrement réfléchie, lui paraît compatible avec une gestion responsable des finances publiques, indispensable dans le contexte de déficits élevés.

Il ne faut pas oublier, en effet, que toute diminution du temps passé par un demandeur d'emploi au chômage est source d'économies, soit pour l'Unedic, s'il perçoit l'ARE, soit pour l'Etat, s'il perçoit l'ASS, soit pour les conseils généraux s'il touche le RSA. **Si les demandeurs d'emploi passaient, en moyenne, un mois de moins au chômage, l'assurance chômage économiserait environ 2,2 milliards d'euros.** Chaque mois, l'Unedic dépense en effet cette somme pour assurer l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Comme Véronique Hespel, inspectrice générale des finances, l'a rappelé devant la mission, c'est ce type de calcul qui a incité les Britanniques à mettre l'accent sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi : selon ses termes, « *les Britanniques ont décidé d'intensifier le suivi car cette approche est la moins coûteuse* ».

Encore cette évaluation comptable ne prend-elle pas en compte les coûts sociaux du chômage, qui est un facteur de déstructuration de la société, notamment dans certains quartiers de nos villes où il atteint des niveaux particulièrement élevés.

La mission observe que le CESE a appelé à « *accroître les moyens de Pôle emploi* » afin de diminuer le nombre de chômeurs suivis par chaque conseiller et d'offrir une meilleure personnalisation des services rendus.

Sur la base des constats établis par l'IGF, la **Commission européenne** a considéré, le 7 juin 2011 dans une série de recommandations en matière de politiques économiques et sociales pour chacun des vingt-sept pays membres de l'Union, que **les ressources consacrées en France à l'accompagnement des demandeurs d'emploi restent « insuffisantes » alors que son taux de chômage est supérieur à la moyenne européenne et que son chômage de longue durée est orienté à la hausse (3,9 % en 2010 contre 2,9 % en 2008)¹.**

Pour la mission, l'augmentation des moyens est indissociable du retour à une logique de gestion par la performance. Ces moyens supplémentaires pourraient être affectés à des dispositifs bien identifiés, comme ceux que la mission a pu observer pour le suivi des titulaires de la CRP et du CTP ou pour l'accompagnement renforcé des jeunes, de manière à ce que les résultats obtenus puissent être évalués avec précision. Les moyens alloués seraient réversibles, les dispositifs n'offrant pas de résultats probants n'ayant pas vocation à perdurer. Ces dispositifs pourraient être ciblés sur des publics qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi, comme les jeunes, les titulaires du RSA, les personnes handicapées ou les chefs de famille monoparentale.

Sur ce point, la mission est en phase avec les partenaires sociaux qui, dans leur lettre paritaire du 6 mai 2011, ont indiqué que « *pour satisfaire aux besoins des demandeurs d'emploi, le nombre de ces derniers suivis par un agent doit être adapté et réduit sur la base d'un accompagnement personnalisé et éventuellement renforcé en fonction de la distance à l'emploi des intéressés. L'évaluation de la distance à l'emploi doit être opérée dès l'inscription des demandeurs à Pôle emploi. Les jeunes, les seniors et les chômeurs de longue durée doivent faire l'objet d'une attention particulière parce qu'ils sont confrontés à des difficultés spécifiques* ».

¹ Cf. La recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2011 et portant avis du conseil sur le programme de stabilité actualisé de la France pour la période 2011-2014 (7 juin 2011).

A plus long terme, des effectifs supplémentaires ne seraient pas superflus, même dans l'hypothèse d'une baisse durable du chômage. Aujourd'hui, Pôle emploi ne remplit pas, ou à la marge, certaines de ses missions, comme l'accompagnement des salariés qui veulent progresser dans leur carrière ou se reconvertir. Or il se trouve là des possibilités de développement considérable de son activité. Pour donner un point de comparaison, 70 % des cadres qui font appel aux services de l'association pour l'emploi des cadres (Apec) ont un emploi et cherchent des conseils pour évoluer. **Un SPE puissant resterait donc utile dans une perspective d'accompagnement des évolutions de carrière et de sécurisation des parcours professionnels,** même dans le contexte de l'après-crise.

En tout état de cause, la mission juge qu'il ne serait pas opportun de poursuivre la baisse des effectifs de Pôle emploi, amorcée en 2011, tant que le chômage restera à un niveau élevé.

e) Réfléchir aux modalités d'attribution des aides à la reprise d'emploi

La mission n'a pas eu l'occasion de se pencher de façon approfondie sur les conditions d'attribution des aides à la reprise d'emploi mais celles-ci semblent poser des difficultés qu'il conviendrait d'aplanir.

Trois des huit propositions formulées par le médiateur dans son rapport pour 2010 portent sur cette question. En ce qui concerne l'attribution des aides, le médiateur invite à remettre au centre la finalité de la reprise d'emploi et à réformer, en conséquence, des conditions réglementaires trop restrictives ou, à tout le moins, à mettre en place un dispositif de révision des situations litigieuses quand l'application d'une décision aboutit à dissuader la reprise d'emploi au lieu de l'encourager. Il recommande d'accorder les règles de procédure avec la finalité des dispositifs d'aide à la reprise d'emploi, par exemple en revoyant les délais dans lesquels ces aides doivent être demandées. Enfin, il suggère de faire évoluer le dispositif d'aide à la mobilité vers plus de cohérence, notamment en assouplissant les conditions d'attribution de l'aide au déménagement.

Dans leur lettre paritaire du 6 mai 2011, les partenaires sociaux attirent également l'attention sur ce point puisqu'ils écrivent que *« certains demandeurs d'emploi accèdent difficilement aux aides proposées par Pôle emploi alors qu'ils ont de réels besoins en la matière. Ces difficultés d'accès constituent un frein supplémentaire au retour à l'emploi dans un contexte encore fortement dégradé. Il convient donc de revoir les modalités d'accès à ces aides pour renforcer leur efficacité »*.

Enfin, le CESE déplore pour sa part que l'enveloppe financière consacrée à ces aides soit *« très contrainte »* : son montant est de 414,2 millions d'euros en 2011, en baisse de 11,2 % par rapport à 2010.

Une revalorisation de cette enveloppe serait cohérente avec un effort accru en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, dont elle est le complément naturel. La mission insiste notamment sur l'enjeu des aides à l'obtention du **permis de conduire**, le manque de mobilité étant en effet, hormis peut-être dans les grandes villes, un obstacle majeur à l'accès à l'emploi des jeunes¹.

3. Donner à la formation toute sa place dans la stratégie de retour à l'emploi

La formation est souvent une clé du retour à l'emploi durable. Pourtant, malgré les efforts des régions et des partenaires sociaux, **les demandeurs d'emploi ont moins accès à la formation que les salariés.** Pôle emploi, en tant que premier prescripteur de formations aux demandeurs d'emploi, contribue à réduire cet écart. Cependant, les procédures qu'il met en œuvre sont parfois trop rigides et trop longues pour permettre d'intégrer la formation dans le parcours des demandeurs d'emploi aussi souvent qu'il le faudrait.

a) Pôle emploi est le premier prescripteur de formations pour les demandeurs d'emploi

En 2010, Pôle emploi a financé **118 570 places de formation**, soit un chiffre en forte progression par rapport à 2009, où il n'en avait financé que 99 865. Ce chiffre est obtenu en additionnant les entrées dans trois types de dispositifs : **l'aide à la formation préalable au recrutement (AFPR)**, qui représente à elle seule 54 % des entrées en formation, **les formations achetées par Pôle emploi par le biais d'un appel d'offres** et **l'aide individuelle à la formation (AIF)**, qui est plus confidentielle, puisqu'elle n'a concerné qu'un peu de plus de quatre cents personnes.

Pôle emploi peut également prescrire des formations achetées par les conseils régionaux ou par l'Etat, ce qui pose la question, abordée dans la suite de ce rapport, de la complémentarité entre leurs politiques d'achat.

La formation favorise le retour à l'emploi, et notamment à l'emploi durable. Six mois après une sortie de formation, 60 % des bénéficiaires sont dans l'emploi et près de la moitié dans l'emploi durable.

¹ Le 11 avril 2011, le conseil d'administration de Pôle emploi a adopté une délibération relative aux modalités de l'aide à l'obtention du permis de conduire automobile. Cette aide, plafonnée à 1 200 euros et versée en une seule fois, est réservée aux demandeurs d'emploi d'au moins dix-huit ans inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi depuis au moins six mois, sauf dérogation justifiée par une promesse d'embauche nécessitant le permis de conduire. La demande d'aide doit être formulée préalablement à l'entrée en auto-école. Le coût de cette aide s'impute sur le montant de l'enveloppe allouée aux aides de Pôle emploi.

Ces résultats sont encourageants. Pourtant, Jean-Marie Marx, dans son rapport publié en 2010 sur la formation professionnelle des demandeurs d'emploi¹, signale une forte déperdition entre le besoin de formation, évoqué dans 44 % des entretiens professionnels avec les demandeurs d'emploi, qui se traduit par seulement 16 % de prescriptions, et environ 7 % d'entrées effectives en formation dans un délai de six mois.

Il demeure encore en effet des obstacles à l'entrée en formation des demandeurs d'emploi.

b) Détecter les besoins de formation et orienter

Tous les conseillers pour l'emploi peuvent prescrire des formations aux demandeurs d'emploi dont ils assurent le suivi. Diagnostiquer un besoin de formation et prescrire la formation adéquate nécessite cependant des compétences et des connaissances que tous les conseillers ne maîtrisent pas encore totalement. C'est ce qu'a reconnu implicitement Marc Picquette, directeur de l'orientation et de la formation à Pôle emploi, lorsqu'il a déclaré : « *Nos conseillers doivent monter en compétence sur le champ de l'orientation et du projet professionnel.* » La question d'une éventuelle entrée en formation est souvent envisagée trop tard dans le parcours du demandeur d'emploi.

Dans ce contexte, **la priorité est de continuer à sensibiliser les conseillers de Pôle emploi à la question de la formation.** Actuellement, Pôle emploi déploie dans ses agences des « **référents formation** » qui ont pour mission d'aider leurs collègues à construire des parcours de formation. Cette mesure est une première étape utile qui doit être généralisée dans l'ensemble du pays.

L'arrivée des personnels de l'orientation issus de l'Afpa a permis de créer des équipes d'orientation spécialisée (EOS) sur chaque territoire : majoritairement constituées de psychologues du travail, ces équipes ont mis en œuvre dès avril 2010 la prestation d'orientation professionnelle spécialisée (Pops). Les conseillers pour l'emploi peuvent s'appuyer sur ces compétences nouvelles et prescrire des Pops ou des prestations d'évaluation des compétences, qui les aident à établir leur diagnostic. En 2010, près de 300 000 prestations d'évaluation ou d'orientation ont été prescrites.

En principe, l'intégration de ces équipes au sein de Pôle emploi devrait fluidifier les rapports entre les conseillers pour l'emploi et les psychologues chargés de l'orientation.

Philippe Caïla, directeur général de l'Afpa, a cependant alerté la mission contre un risque de dégradation de la prescription de formation par Pôle emploi. Il a en effet indiqué que l'Afpa devait s'assurer que les personnes qui lui sont envoyées sont en mesure de suivre la formation prescrite, pour éviter les spirales d'échec. Cette affirmation n'est cependant pas corroborée

¹ Cf. « *La formation des demandeurs d'emploi* », rapport du groupe de travail présidé par Jean-Marie Marx (janvier 2010).

par le chiffre avancé par Pôle emploi concernant le taux d'abandon des formations, qui serait passé de 5 %, à l'époque où les personnels d'orientation étaient intégrés à l'Afpa, à 2 % aujourd'hui¹.

Pôle emploi et la lutte contre l'illettrisme

Dans son rapport « Illettrisme et emploi », publié en novembre 2010, le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) préconise de **se donner les moyens d'une détection systématique des situations d'illettrisme dès l'inscription des demandeurs d'emploi à Pôle emploi et de faire en sorte que cette détection débouche systématiquement sur une formation aux savoirs de base.**

Dans un tel schéma, la détection par l'opérateur national d'un demandeur d'emploi en situation d'illettrisme doit conduire à orienter ce dernier vers le dispositif « Compétences clés ». Créée en juin 2010, cette prestation vise l'acquisition des savoirs fondamentaux et cible les publics les moins qualifiés avec un objectif d'insertion dans l'emploi. Les demandeurs d'emploi représentaient, en 2010, 85 % des participants à ce programme et les salariés en contrat aidé, 5 %. Sont également éligibles les salariés qui souhaitent que leur situation d'illettrisme ne soit pas connue de leur employeur.

Le service public de l'emploi joue un rôle central dans l'orientation des personnes vers ce dispositif : Pôle emploi prescrit plus des deux tiers des formations « Compétences clés », les missions locales 20 % et Cap emploi 11 %. Une convention entre l'Etat, Pôle emploi et l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), signée le 4 février 2010, prévoit de sensibiliser l'ensemble des conseillers de l'emploi à la question de l'illettrisme.

Les 30 000 formations réalisées dans le cadre du dispositif « Compétences clés » en 2010, avec un budget de 41 millions d'euros, et les 40 000 prévues en 2011 apparaissent quantitativement éloignées de l'ampleur des besoins : elles correspondent au « flux » des jeunes en très grande difficulté qui arrivent sur le marché du travail chaque année mais le nombre de salariés et de demandeurs d'emploi en situation d'illettrisme est évalué, au total, à plus de deux millions de personnes.

c) Améliorer la lisibilité de l'offre de formation

Un obstacle important à la prescription demeure le manque de lisibilité de l'offre de formation, qui est souvent foisonnante.

Les conseillers pour l'emploi n'ont pas toujours une connaissance suffisamment précise des formations disponibles et sont parfois invités à « remplir » des sessions de formation qui vont bientôt ouvrir et pour lesquelles il reste trop de places vacantes.

¹ Cf. l'article « Les ex-salariés de l'Afpa ont apporté la brique manquante à l'offre de Pôle emploi », AEF Info, dépêche n° 14864, 15 avril 2011.

Marc Picquette, directeur de l'orientation et de la formation, a indiqué lors de son audition que Pôle emploi développe « *actuellement un outil informatique qui mettra à la disposition des conseillers toute l'offre de formation financée par Pôle emploi et qui leur offrira la possibilité, dès la fin de l'année 2011, de réserver une formation pour un demandeur d'emploi. Le périmètre de cet outil est voué à évoluer pour constituer avec nos partenaires une base unique de l'offre de formation* ».

Lors de ses déplacements sur le terrain, la mission a pu constater que les conseillers disposent actuellement d'outils informatiques de qualité inégale. A Dunkerque, où la coopération entre le conseil régional et Pôle emploi est particulièrement aboutie, les conseillers disposent d'un système d'information qui leur permet non seulement de connaître l'offre de formation mais aussi de consulter le nombre de places disponibles et d'inscrire un demandeur d'emploi à une session de formation.

C'est à l'évidence ce type d'outils qu'il convient de développer dans tous les territoires de manière à instaurer une forme de transparence de l'offre de formation pour les conseillers et les demandeurs d'emploi.

d) Réduire les délais d'entrée en formation

La possibilité pour le demandeur d'emploi d'entrer en formation se heurte dans la pratique à des délais importants : dans 43 % des cas, le délai séparant la prescription de la formation par le service public de l'emploi de l'entrée effective du demandeur d'emploi en formation est supérieur à six mois, le délai moyen étant estimé à quatre mois.

Une première explication de ces délais réside dans la complexité administrative des dossiers de formation : il faut trouver l'organisme de formation, monter le dossier, mobiliser les dispositifs d'aide financière pour les demandeurs d'emploi...

Pour y remédier, **Pôle emploi a mis en place, dans les deux tiers des régions à ce jour, des plates-formes administratives de traitement des dossiers de formation.** Il projette de couvrir, à terme, l'ensemble du territoire. Ces plates-formes déchargent les conseillers des tâches administratives, ce qui leur permet de se concentrer sur leur cœur de métier, à savoir la construction de parcours. A l'occasion du déplacement qu'elle a effectué le 17 mai 2011, une délégation de la mission a rencontré la responsable de la plate-forme du Pas-de-Calais, qui a indiqué qu'elle encadrait une équipe de huit conseillers, quatre affectés aux tâches administratives *stricto sensu* et quatre chargés de conseiller leurs collègues dans le réseau.

La deuxième raison qui explique la longueur des délais d'entrée en formation est extérieure à Pôle emploi et tient à la saisonnalité des sessions de formation.

Pour beaucoup de formations, il n'existe pas de possibilité d'entrée et de sortie en continu. Les sessions de formation débutent souvent en septembre ou octobre, calées sur le calendrier scolaire, ou en début d'année civile. Le demandeur d'emploi se voyant prescrire une formation en mars risque donc de devoir attendre jusqu'en septembre pour entrer en formation.

Même quand la formation peut être organisée en cours d'année, les interlocuteurs de la mission ont souligné que certaines formations demandent du temps pour être montées. Marc Picquette a rappelé que « *les organismes de formation (...) ont besoin d'anticiper pour programmer leurs moyens, leurs ressources et leurs formateurs* ». Philippe Caïla a fait observer que « *pour certains métiers, dans le BTP ou l'industrie par exemple, l'organisation d'une formation peut nécessiter le montage d'un atelier d'installation thermique et sanitaire à l'autre bout d'une région, ce qui est bien sûr plus compliqué que d'organiser une présentation sur paper board dans une salle* »...

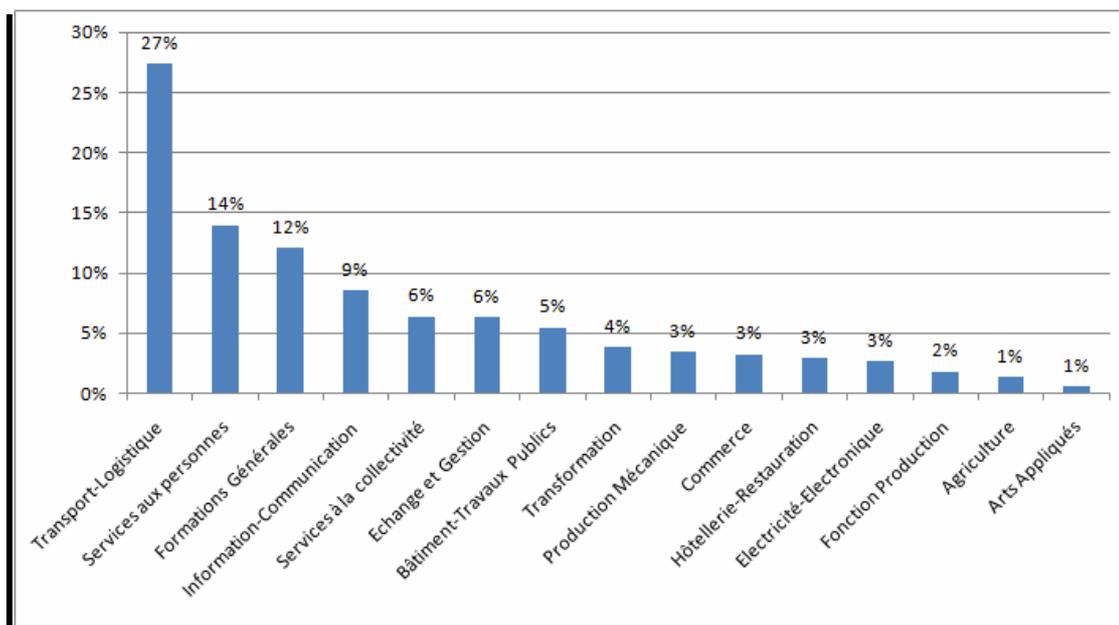
Seul un dialogue constant entre Pôle emploi et les opérateurs de formation peut permettre d'anticiper les besoins de formation bien en amont et de trouver un juste équilibre entre un souci légitime de réactivité, la demande sur le marché du travail évoluant rapidement, et la nécessité d'organiser des formations de qualité.

e) Comblent les lacunes dans l'offre de formation

Les modalités retenues par Pôle emploi pour l'achat de ses formations par voie d'appel d'offres sont sources de rigidités et peuvent conduire à ce qu'une formation manque dans la gamme des formations proposées aux demandeurs d'emploi.

La procédure d'achat se déroule selon les modalités fixées par un accord-cadre, qui couvre la période 2009-2012. Le marché passé par Pôle emploi est divisé en quinze lots qui couvrent, en principe, tous les domaines de formation. Pour chaque lot, trois organismes de formation ont été retenus et sont conventionnés. Les directions régionales passent commande auprès de ces organismes conventionnés dans le cadre de marchés subséquents.

Au niveau national, trois lots de formation concentrent plus de la moitié des achats : le transport logistique, les services aux personnes et les formations générales.



Source : Pôle emploi

Les conseillers sont tributaires des délais de passation des marchés subséquents, qui peuvent conduire à ce qu'une formation ne soit provisoirement pas disponible. Les directions régionales programment leurs achats de formation sur la base des remontées de terrain concernant les besoins de formation, ce qui peut prendre du temps. En Ille-et-Vilaine, une expérience est d'ailleurs en cours qui consiste à confier les achats à la direction territoriale de manière à raccourcir le circuit de décision.

De plus, bien que Pôle emploi se soit efforcé de couvrir tous les domaines de formation, « *il peut arriver que, dans certains territoires, les organismes référencés ne soient pas en mesure de fournir certaines formations* », comme l'a reconnu Marc Picquette. Michel Clézio, président de la Fédération nationale des unions régionales des organismes de formation (Urof), a critiqué les modalités de choix des opérateurs de formation conventionnés, qui doivent être présents sur toute une famille de métiers et dans l'ensemble d'une région, dans la mesure où elle empêcherait de « *s'appuyer sur les compétences historiques reconnues des opérateurs sur un territoire* ».

L'AIF, outil que l'on peut qualifier d'« interstitiel », a toutefois été mise en place pour tenter de pallier cette difficulté et de proposer des formations « sur mesure » aux demandeurs d'emploi.

L'aide individuelle à la formation

La délibération n° 2010/18 adoptée le 16 avril 2010 par le conseil d'administration de Pôle emploi a créé une aide individuelle à la formation professionnelle (AIF), principalement destinée à financer certains besoins auxquels les achats de formation de Pôle emploi ne peuvent pas répondre. L'AIF peut être prescrite après l'identification d'un besoin de formation avec le demandeur d'emploi ou avec le titulaire d'une convention de reclassement personnalisé (CRP) ou d'un contrat de transition professionnelle (CTP).

Elle permet de prendre en charge tout ou partie des frais pédagogiques de la formation pour répondre aux cinq objectifs suivants :

- compléter le financement apporté par un organisme paritaire collecteur agréé (Opc) d'une formation prévue dans le cadre d'une CRP ou d'un CTP ;

- répondre à un besoin individuel de formation identifié, auquel ni Pôle emploi ni la région n'ont pu répondre via leur politique d'achat ; les directions régionales de Pôle emploi déterminent la liste des formations éligibles à cette AIF dite « achat infructueux » ; elles s'assurent de la diffusion auprès des conseillers de la liste des formations ou des secteurs sur lesquels ni Pôle emploi ni le conseil régional n'ont de marché public en cours permettant d'acheter la formation répondant au besoin du bénéficiaire ;

- contribuer au financement d'une formation du secteur sanitaire et social conditionnée à la réussite d'un concours lorsque les relations partenariales avec le conseil régional ont conduit Pôle emploi à s'engager à contribuer au financement de ces formations et que la mobilisation de l'AIF est préférée à une convention de partenariat financier ; cette AIF « réussite concours » peut être allouée à un demandeur d'emploi inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi depuis au moins six mois ayant réussi un concours dans le secteur sanitaire et social ;

- financer le stage obligatoire de préparation à l'installation d'un artisan créateur ou repreneur d'entreprise sollicitant son inscription au répertoire des métiers ; l'AIF « artisan » peut être attribuée à un demandeur d'emploi inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi depuis au moins six mois ;

- compléter le financement d'une formation pour laquelle le demandeur d'emploi a souhaité mobiliser son droit individuel à la formation (Dif) lorsque le dispositif d'action de formation conventionnée ne permet pas de répondre au besoin de l'intéressé.

Financièrement, Pôle emploi précise que l'aide est subsidiaire et complémentaire aux financements équivalents des conseils régionaux, des conseils généraux, de toute autre collectivité publique et des Opc.

Pour la mise en œuvre de l'AIF, l'agence locale de Pôle emploi compétente pour instruire la demande est celle où le demandeur d'emploi est suivi. En pratique, le représentant de Pôle emploi, le bénéficiaire de l'AIF et le représentant de l'organisme prestataire de la formation concluent une convention par laquelle Pôle emploi devient le débiteur de l'organisme de formation pour tout ou partie du montant des frais pédagogiques, correspondant au montant de l'AIF attribuée au bénéficiaire.

Les demandeurs d'emploi qui suivent une action de formation professionnelle, quelle que soit sa durée, ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle et bénéficient à ce titre d'une protection sociale contre les accidents du travail et maladies professionnelles. L'AIF ouvre droit, pour la durée de la formation qu'elle finance, à l'attribution des aides aux frais associés à la formation (Afaf). Pendant le stage, le demandeur d'emploi peut également être rémunéré au titre de la rémunération des formations de Pôle emploi (RFPE).

L'AIF est plafonnée à 3 200 euros, sauf avis favorable du directeur régional. Elle ne peut être attribuée deux fois en douze mois que si la deuxième formation est cohérente avec le parcours de formation validé dans le projet professionnel.

La mission estime bienvenue la mise en place de ce nouvel outil qui répond, en partie, aux difficultés posées par la procédure d'achat de Pôle emploi. Elle se demande cependant s'il ne conviendrait pas de lui consacrer des moyens plus importants, **dans la mesure où l'AIF demeure assez confidentielle**. L'octroi de cette aide est décidé par les directeurs d'agence, donc au plus près du terrain, mais **sans que les dépenses liées à l'AIF ne puissent excéder 15 % du budget annuel dont dispose la direction régionale pour l'« aide au développement des compétences »**. **Ce plafond pourrait être progressivement relevé, pour atteindre par exemple 25 %**.

f) Réexaminer les conditions de prise en charge financière des demandeurs d'emploi en formation

Un problème récurrent est celui de la rémunération des demandeurs d'emploi qui entament une formation dont la durée excède celle de leur droit à indemnisation.

En 2001, une allocation de fin de formation (AFF) avait été créée afin que les demandeurs d'emploi qui effectuent une formation prescrite par le service public de l'emploi continuent à percevoir un revenu après l'expiration de leurs droits à l'assurance chômage. L'AFF a été abrogée le 1^{er} janvier 2009 mais les conséquences de la crise ont conduit le Gouvernement à instituer, à titre exceptionnel, une allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (Afdef), qui obéissait aux mêmes conditions d'octroi que l'AFF, applicable en 2009 et 2010.

Le 11 avril 2011, le conseil d'administration de Pôle emploi a adopté une délibération qui institue une nouvelle allocation, la **rémunération de fin de formation (R2F)**, qui remplace l'Afdef. La R2F est cofinancée par l'Etat et par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Une instruction du 19 mai 2011 en a précisé les conditions d'application.

La rémunération de fin de formation

- *Bénéficiaires*

La R2F est accordée à l'allocataire ayant épuisé ses droits à l'ARE-Formation (allocation d'aide au retour à l'emploi des personnes en formation).

Peuvent également bénéficier de la R2F les demandeurs d'emploi indemnisés par Pôle emploi dans le cadre d'une convention de gestion conclue avec un employeur public ou directement par un employeur public.

- *Conditions d'attribution*

Pour ouvrir droit à la R2F, la formation doit être prescrite par Pôle emploi en 2011 dans le cadre du projet professionnel du demandeur d'emploi et remplir les conditions cumulatives suivantes :

- permettre au demandeur d'emploi d'acquérir une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisibles à court ou moyen terme et enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles, ou reconnue dans les classifications de branche, ou encore ouvrant droit à un certificat de qualification professionnelle ;

- permettre à l'intéressé d'accéder à un emploi pour lequel sont identifiées des difficultés de recrutement. La liste des métiers en tension est établie par arrêté du préfet de région, sur proposition de Pôle emploi et correspond au lieu de la formation ou de la région du lieu de prescription de la formation.

- *Modalités d'attribution*

La demande de R2F est faite sur un formulaire spécifique, complété par le conseiller de Pôle emploi qui détecte un besoin de R2F. La décision d'attribution est prise par le directeur d'agence de Pôle emploi qui vérifie si les conditions requises sont réunies. Le délai de réponse ne doit pas excéder vingt et un jours à compter de la demande. En cas de refus, Pôle emploi doit adresser un courrier motivé au demandeur d'emploi.

- *Montant et paiement de la R2F*

Le montant de la R2F est égal au dernier montant journalier de l'ARE perçue par l'intéressé à la date d'expiration de ses droits, sans pouvoir dépasser 652,02 euros par mois.

Elle est versée mensuellement, sous réserve de l'actualisation par le demandeur d'emploi de sa situation et de son assiduité au stage (attestée par des documents adressés par l'organisme de formation à Pôle emploi).

Elle est due jusqu'à la fin de l'action de formation, sous réserve que la durée cumulée de versement de l'ARE-formation et de la R2F n'excède pas trois ans.

Le paiement de la R2F est suspendu en cas d'interruption de plus de quinze jours entre deux périodes de stage. Si l'interruption ne dépasse pas quinze jours, le versement de la R2F se poursuit normalement.

La R2F est cumulable avec les rémunérations issues d'une activité professionnelle dès lors que celle-ci n'a pas d'incidence sur l'assiduité du bénéficiaire dans le suivi de sa formation.

- *Protection sociale et régime fiscal de la R2F*

Le bénéficiaire de la R2F bénéficie de la même protection sociale que lorsqu'il percevait l'ARE, à l'exception des droits à retraite complémentaire.

Si la mission approuve la décision de remettre en place une allocation destinée aux demandeurs d'emploi en fin de droit, elle observe que son montant est plafonné, ce qui n'était pas le cas de celui de l'Affdef, qui était simplement égale au dernier montant journalier de l'ARE perçue par le demandeur d'emploi. **Certains demandeurs d'emploi peuvent donc subir une perte de rémunération en acceptant de s'engager dans une formation.** N'y a-t-il pas un risque qu'une partie d'entre eux préfère reprendre un emploi, même de médiocre qualité, plutôt que d'aller au bout de leur projet de formation ?

Par ailleurs, **les modalités de prise en charge des frais annexes** (hébergement, restauration, transport) **constituent un motif récurrent d'abandon des projets de formation.** Ainsi, les aides aux frais associés à la formation (Afaf) ne sont versées qu'aux demandeurs qui suivent des formations financées par Pôle emploi. Pour ceux qui suivent une formation financée par le conseil régional, la prise en charge de frais annexes dépend de l'existence ou non de dispositifs mis en place par la région ou de leur statut. Outre les inégalités de traitement entre les demandeurs d'emploi qu'elle entraîne, cette situation limite le nombre des prescriptions et, par conséquent, l'accès à la formation. Une harmonisation de ces dispositifs d'aide est certainement à rechercher.

g) Ne pas négliger l'apport de l'apprentissage et des contrats de professionnalisation dans la gamme des outils à mettre en œuvre

La mission souhaite attirer l'attention sur le potentiel de développement des formations en alternance, via l'apprentissage et les contrats de professionnalisation, auquel Pôle emploi doit prendre toute sa part. Le 1^{er} mars 2011, le Président de la République a tracé les grandes lignes d'une mobilisation accrue pour l'alternance qui repose notamment sur une réforme de la taxe d'apprentissage et une aide supplémentaire aux contrats de professionnalisation.

Pôle emploi accompagne d'ores et déjà les employeurs qui cherchent à recruter en apprentissage ou en contrat de professionnalisation. Lors d'une table ronde organisée à Arras avec des chefs d'entreprise, une délégation de la mission a par exemple eu l'occasion de rencontrer un restaurateur qui avait bénéficié de l'aide de Pôle emploi pour recruter un apprenti. Pôle emploi l'avait aidé à définir des critères de recrutement objectifs, de manière à repérer de façon plus sûre les candidats répondant à ses besoins. Ce type d'aide au recrutement peut se révéler particulièrement utile pour l'embauche de jeunes en apprentissage, qui n'ont, au départ, ni diplôme ni expérience.

Pour favoriser la conclusion de contrats de professionnalisation, des conventions cadre pour le développement de l'insertion et de la qualification ont été signées avec certaines branches.

Par ailleurs, Pôle emploi peut verser, sous certaines conditions, une aide forfaitaire à l'employeur (AFE). Elle est accordée pour inciter les entreprises à embaucher des demandeurs d'emploi en contrat de professionnalisation. Le montant de l'aide est plafonné à 2 000 euros pour un même contrat de professionnalisation. L'aide doit être demandée à Pôle emploi au plus tard trois mois après l'embauche et fait l'objet d'une convention spécifique entre l'employeur et Pôle emploi.

Toutefois, **la mission a eu le sentiment, au cours de ses travaux, que l'alternance pourrait être placée encore davantage au cœur des priorités de Pôle emploi.** Il pourrait ainsi resserrer ses liens avec les chambres de commerce et d'industrie, les chambres des métiers et avec les fédérations professionnelles, en s'inspirant d'expériences locales réussies. En avril 2010, la fédération régionale des travaux publics de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Fédération Paca-Corse Scop BTP, l'Association régionale paritaire pour le développement de la formation continue Paca-Corse BTP et la direction régionale de Pôle emploi ont signé une convention de partenariat pour répondre aux besoins en qualification et en recrutement des entreprises du secteur des travaux publics. Les partenaires se sont notamment donnés comme objectif de renforcer l'accès des jeunes et des demandeurs d'emploi sans qualification, ou titulaires d'une qualification de niveau inférieur au baccalauréat, au contrat de professionnalisation. Les organisations professionnelles se sont engagées à communiquer à Pôle emploi l'ensemble des besoins en recrutement et en qualification des entreprises du secteur.

Dans le même ordre d'idée, on peut noter que le PDG de Véolia Environnement, Henri Proglia, a proposé, dans un rapport de novembre 2009¹, de créer dans chaque région un guichet « Alternance » piloté et organisé par Pôle emploi qui recenserait tous les jeunes en recherche de postes en alternance et tous les postes ouverts dans les entreprises. **Cette piste mériterait certainement d'être mise à l'étude.**

Une autre piste est un travail en partenariat plus étroit avec les centres de formation des apprentis (CFA). Le ministre du travail, Xavier Bertrand, a ainsi récemment demandé à Pôle emploi de conclure de conventions avec les CFA qui disposent de places vacantes pour en faire bénéficier plus largement des demandeurs d'emploi.

h) Faciliter l'accès à la validation des acquis de l'expérience

La mission s'est interrogée sur les moyens mis en œuvre par Pôle emploi pour faciliter l'accès de ses usagers aux démarches de validation des acquis de l'expérience (VAE).

¹ Rapport au Président de la République « Promouvoir et développer l'alternance, voie d'excellence pour la professionnalisation », novembre 2009.

Marc Picquette, directeur de l'orientation et de la formation à Pôle emploi, a reconnu que la VAE, qui est un outil à la disposition des conseillers, restait insuffisamment utilisée. Il a indiqué que Pôle emploi envisageait de remédier à l'absence de prise en charge de validations partielles de parcours VAE grâce à l'AIF.

Sur le terrain, la mission a observé que des « points-relais-conseils » pour la VAE ont été mis en place dans certaines agences. L'implantation de ces points-relais est négociée avec les conseils régionaux, qui exercent un rôle pilote en matière de VAE et s'efforcent de déployer les cellules d'informations de la façon la plus pertinente possible, selon une politique de labellisation.

Mais il semble que les conditions actuelles de déroulement de la VAE la rendent peu adaptée aux parcours des demandeurs d'emploi. En septembre 2008, le rapport¹ remis au Premier ministre par Eric Besson, alors secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques, consacré à l'évaluation du dispositif, avait évalué à six millions le nombre de personnes potentiellement concernées par la VAE. Or seulement 26 000 titres et diplômes avaient été certifiés par cette voie en 2006². Dans cet ensemble, les demandeurs d'emploi ne représentent que 25 % des bénéficiaires de la VAE, ce qui s'explique en partie par la longueur des procédures, inadaptée au contexte de la recherche d'emploi : *« la longueur excessive et la complexité de la procédure font qu'elle relève d'un parcours du combattant, d'autant plus inadéquat que les publics cibles sont peu diplômés. »*

4. User avec discernement de l'arme de la radiation

La mission s'est naturellement penchée sur la question des radiations. Cette question a été soulevée à différentes reprises au cours de ses auditions et des exemples de décisions choquantes lui ont été rapportés. Pourtant, cette question ne semble pas avoir dans la vie quotidienne des demandeurs d'emploi l'importance que son traitement médiatique peut laisser supposer.

a) La radiation, une sanction prévue par la loi en cas d'inobservation par les demandeurs d'emploi de leurs obligations essentielles

La liste des motifs justifiant la radiation de la liste des demandeurs d'emploi est précisée par les articles L. 5412-1 et L. 5412-2 du code du travail, dans leur rédaction issue de la loi du 1^{er} août 2008, relative aux droits et aux devoirs des demandeurs d'emploi.

¹ Cf. le rapport au Premier ministre « Valoriser l'acquis de l'expérience : une évaluation du dispositif de VAE » par Eric Besson, secrétaire d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et de l'économie numérique.

² Il n'existe pas de données fiables plus récentes concernant la VAE.

Les cas de radiation de la liste des demandeurs d'emploi

Outre les cas de fraude, la radiation s'applique à tout demandeur d'emploi qui :

- 1° Soit ne peut justifier de l'accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer ou de reprendre une entreprise ;
- 2° Soit, sans motif légitime, refuse à deux reprises une offre raisonnable d'emploi ;
- 3° Soit, sans motif légitime :
 - a) refuse d'élaborer ou d'actualiser le projet personnalisé d'accès à l'emploi ;
 - b) refuse de suivre une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi s'inscrivant dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi ;
 - c) refuse de répondre à toute convocation des services et organismes chargés de son suivi ;
 - d) refuse de se soumettre à une visite médicale auprès des services médicaux de main-d'œuvre destinée à vérifier son aptitude au travail ou à certains types d'emploi ;
 - e) refuse une proposition de contrat d'apprentissage ou de contrat de professionnalisation ;
 - f) refuse une action d'insertion ou une offre de contrat aidé.

La décision de radiation obéit à un formalisme précis. Elle est précédée d'un avertissement avant radiation qui permet au demandeur d'emploi de faire part de ses observations. En pratique, le demandeur d'emploi dispose d'un délai quinze jours pour cela. Si les motifs avancés ne sont pas considérés comme légitimes, la décision de radiation est prise par le directeur général de Pôle emploi ou, par délégation, par le directeur de l'agence concernée. Cette décision motivée est notifiée au demandeur d'emploi.

La radiation a pour conséquence l'impossibilité d'obtenir une nouvelle inscription sur la liste des demandeurs d'emploi pour une période dont la durée dépend de la nature du manquement sanctionné, comme le résume le tableau suivant. L'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi étant une des conditions auxquelles est subordonné le versement du revenu de remplacement, la radiation de la liste des demandeurs d'emploi indemnisés suspend ainsi *ipso facto* le versement de ce revenu pour la période concernée. Il s'agit bien d'une suspension : le demandeur d'emploi conservant par ailleurs l'ensemble de ses droits.

LES MOTIFS Manquements sans motif légitime	RADIATIONS POLE EMPLOI	
	Premier manquement	Manquements répétés
<u>1^{er} GROUPE D'OBLIGATIONS</u> - Insuffisance de recherche d'emploi - Refus d'une action de formation ou d'aide à la recherche d'emploi - Refus de contrat d'apprentissage ou de professionnalisation - Refus d'une action d'insertion ou de contrat aidé	Radiation (quinze jours)	Radiation (un à six mois)
<u>2^e GROUPE D'OBLIGATIONS</u> - Refus de deux offres raisonnables d'emploi - Refus d'élaborer ou d'actualiser le PPAE - Absence à convocation - Absence à visite médicale	Radiation (deux mois)	Radiation (deux à six mois)
<u>3^e GROUPE D'OBLIGATIONS</u> - Fausse déclaration	Radiation (six à douze mois)	

Comme toute décision administrative individuelle, la radiation peut être contestée selon des **voies et délais de recours** qui sont rappelés dans la notification individuelle de radiation. Le demandeur d'emploi doit exercer d'abord un recours gracieux devant le directeur d'agence, auteur de la décision, dans le délai de deux mois qui suit la réception de la décision de radiation. Si ce recours non contentieux échoue, le demandeur d'emploi peut alors saisir le juge administratif dans le délai de deux mois à compter de la réception de la décision rendue par le directeur d'agence et solliciter l'annulation de la mesure de radiation.

Une dernière remarque importante doit être faite pour bien comprendre les développements qui vont suivre : à savoir que, **par une facilité de langage source de confusions, le mot « radiation » est souvent utilisé par la presse, les demandeurs d'emplois et même par les conseillers de Pôle emploi pour désigner non seulement la « radiation administrative » telle qu'elle vient d'être décrite, mais aussi la cessation d'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi pour défaut d'actualisation.** Or, ces deux motifs de sorties de la liste des demandeurs d'emploi ne doivent pas être confondus. La radiation constitue, comme on l'a souligné, une sanction face au refus d'un demandeur d'emploi de satisfaire à ses obligations légales. La cessation d'inscription sur les listes repose, quant à elle, sur un fondement juridique différent : elle fait suite au non renouvellement mensuel (prévu à l'article L. 5411-2 du code du travail) de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi. Pour Pôle emploi en effet, conformément à ce que prévoit la législation, un chômeur qui ne renouvelle pas son inscription au début de chaque mois manifeste sa volonté de ne plus se

voir reconnaître la qualité de demandeur d'emploi. Il est donc sorti des listes (on parle de « cessation d'inscription » dans le langage juridique).

b) Plus d'un demi-million de radiations par an

Le nombre de radiations de la liste des demandeurs d'emploi est une donnée publique. Chaque mois, le flux des sorties de la liste des demandeurs d'emploi, et notamment le flux des radiations, fait l'objet d'une publication mensuelle de la Dares¹ sous la forme du bulletin intitulé « *Demandeurs d'emploi inscrits et offres d'emploi collectés par Pôle emploi* ». Ces flux de sorties sont déterminés à partir des déclarations mensuelles de situation (par téléphone ou internet) à laquelle sont astreints les demandeurs d'emploi. Ils tiennent également compte des décisions administratives de radiation survenues pendant le mois précédent.

La statistique mensuelle du marché du travail montre ainsi que les radiations représentent une part minoritaire, mais non négligeable, des sorties de la liste. Si, depuis la fin de 2008, on observe une baisse du nombre de radiations (- 8 % entre fin 2008 et fin 2010 alors que le nombre de personne au chômage était en hausse), leur niveau demeure malgré tout élevé. En avril 2011, on en a dénombré 48 000, soit 10,2 % du nombre total des sorties de liste. Par ordre d'importance, cela constitue ainsi le troisième motif de sortie de liste après le « *défaut d'actualisation mensuelle* » (près de 194 000 cas sur la même période, soit de 42 % des sorties de liste) et la « *reprise d'emploi déclarée* » (105 000 cas, soit 22,3 % du total).

¹ Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques qui dépend du ministère du travail et de l'emploi.

Sorties de la liste des demandeurs d'emploi par motif (catégories A, B, C)¹
(données corrigées des variations saisonnières et des jours ouvrés)

Unités : milliers et %

	Avril 2010	Mars 2011	Avril 2011	Répartition des motifs en %	Variation sur un mois	Variation sur un an
France métropolitaine						
Reprises d'emploi déclarées	109,2	99,6	104,9	22,3	5,3	- 3,9
Entrées en stage	31,3	31,3	30,9	6,6	- 1,3	- 1,3
Arrêts de recherche d'emploi (maternité, maladie, retraite) :	36,7	35,6	36,7	7,8	3,1	0,0
- dont dispenses de recherche d'emploi (DRE)	5,8	2,3	3,1	0,7	34,8	- 46,6
- dont maladies	19,1	20,3	20,4	4,3	0,5	6,8
Cessation d'inscription pour défaut d'actualisation	196,5	204,3	193,8	41,3	- 5,1	- 1,4
Radiations administratives	40,3	45,0	48,1	10,2	6,9	19,4
Autres cas	57,4	54,1	55,2	11,8	2,0	- 3,8
Ensemble	471,4	469,9	469,6	100,0	- 0,1	- 0,4
France, ensemble	494,4	491,2	491,7		0,1	- 0,5

Source : Dares Indicateurs, n° 38 (mai 2011)

Ces données chiffrées (un peu moins de 50 000 radiations par mois et 550 000 radiations par an) montrent le caractère massif des radiations administratives. Il est parfois dit ou suggéré que ces chiffres sont surestimés et que l'ampleur du phénomène est en réalité bien moindre, mais ces affirmations reposent sur une lecture erronée des résultats de l'enquête trimestrielle « Sortants des listes » qui est réalisée par Pôle Emploi et la Dares (voir plus bas).

c) Pôle emploi fait-il un usage excessif des radiations ?

Le nombre important des radiations alimente, depuis deux ans, un discours récurrent de suspicion à l'encontre de Pôle emploi, qui se voit reprocher d'utiliser cette procédure pour réduire artificiellement le nombre des demandeurs d'emploi. Alain Marcu, chargé de mission à AC ! Agir ensemble contre le chômage, s'est fait l'écho de cette thèse devant la mission commune d'information : « Je note que ce chiffre de 10 % à 15 % de radiations est cohérent avec l'objectif fixé par le ministre du travail, M. Xavier Bertrand, de

¹ La catégorie A rassemble les personnes sans emploi, la catégorie B celles qui travaillent au plus soixante-dix-huit heures dans le mois, la catégorie C celles qui travaillent plus de soixante-dix-huit heures dans le mois.

faire diminuer de 55 000 le nombre de demandeurs d'emploi. Tout ceci me fait dire qu'un mécanisme est en train de se mettre en place pour faire baisser artificiellement les chiffres du chômage. »

Au cours de ses travaux, la **mission d'information n'a pas recueilli d'élément objectif permettant d'étayer cette thèse**. Elle a pourtant reçu de nombreux témoignages critiques, dont certains à huis clos, sur le fonctionnement de Pôle emploi de la part d'agents et des cadres travaillant au sein de cette institution. On peut penser que, si une politique active de radiation était réellement à l'œuvre au sein de l'opérateur public, des témoignages et des dénonciations internes auraient permis d'en avoir connaissance.

Tout en écartant la thèse d'une politique délibérée de radiation massive des chômeurs, la mission n'en relève pas moins un certain nombre de faits qui suggèrent que **la procédure de sanction pourrait être améliorée**.

- (1) Une vraie difficulté à enregistrer les changements de situation des demandeurs d'emploi

L'importance du nombre de radiations est liée en grande partie aux insuffisances des procédures d'actualisation de la liste des demandeurs d'emploi. En effet, comme l'a indiqué le directeur général de Pôle emploi devant la mission commune d'information : *« Parmi les chômeurs exclus des listes (...) à la suite d'une radiation administrative, plus de la moitié ont retrouvé du travail et (...) ont négligé, pour cette raison, d'actualiser leur dossier ou de se rendre à leur entretien. »* Autrement dit, la radiation sanctionne souvent pour absence à convocation des personnes qui n'avaient objectivement plus lieu d'être convoquées...

Ce phénomène de radiations intempestives, mais pas abusives sur un plan juridique, est mis en évidence par l'enquête *« Sortants des listes »*. Il s'agit d'une étude trimestrielle conduite par téléphone auprès de 15 000 demandeurs d'emploi à qui il est demandé, trois mois après leur sortie de la liste, d'indiquer le motif pour lequel elles ont quitté le chômage. Cette enquête fait apparaître que seuls 20 % des chômeurs radiés donnent comme motif de leur sortie le motif : *« radiation »*. Les autres avancent d'autres explications comme la reprise d'emploi (dans environ 30 % des cas) ou le défaut d'actualisation suivi d'une réinscription (dans 30 % des cas également). Même en tenant compte des biais méthodologiques qui affectent ces résultats¹, l'enquête *« Sortants des listes »* montre donc qu'une part significative des radiations (probablement plus d'un tiers et peut-être même plus de la moitié)

¹ Il est évident en effet qu'un nombre sans doute important de personnes radiées (c'est-à-dire sanctionnées pour manquement à leurs devoirs) répugnent à avouer qu'elles ont été « punies » et préfèrent de ce fait mettre en avant un motif moins dévalorisant (par exemple le défaut d'actualisation ou la reprise d'emploi) pour expliquer leur sortie de la liste. De même, il ne fait pas de doute qu'un nombre important de sondés ne font pas une différence claire entre une sortie de la liste pour « défaut d'actualisation » et une sortie « pour radiation », ce qui pourrait expliquer que près de 30 % des radiés disent avoir été sortis de la liste pour défaut d'actualisation.

s'explique par un défaut de remontée de l'information : Pôle emploi continue à convoquer des personnes qui ne sont plus activement à la recherche d'un emploi et qui, ne se présentant pas à la convocation, font l'objet d'une radiation.

Ce retard est lié pour partie à la négligence ou à l'ignorance des personnes qui n'informent pas Pôle emploi de leur changement de situation. Il est possible aussi que le système d'information de Pôle emploi peine à intégrer à temps les changements de situation des demandeurs d'emploi. Quoi qu'il en soit, c'est plusieurs centaines de milliers de procédures de radiation inutiles qui sont conduites chaque année jusqu'à leur terme. Des ressources administratives importantes sont ainsi mobilisées pour des procédures de contrôle aussi lourdes qu'imparfaites, alors qu'elles pourraient être utilisées de manière plus fructueuse pour accompagner les demandeurs d'emploi.

Dans ces conditions, **il pourrait être intéressant de réfléchir à une procédure d'automatisation des procédures de suivi de la situation des demandeurs d'emploi.** Les 150 000 ou 200 000 chômeurs radiés alors qu'ils ont en réalité retrouvé un emploi sont en effet répertoriés dans les fichiers de l'Acoss, puisque leur embauche suppose le dépôt d'une déclaration unique d'embauche au plus tard au début de leur activité. Un croisement des fichiers entre l'Acoss et Pôle emploi permettrait donc, semble-t-il, une actualisation en temps direct des listes de demandeurs d'emploi. Il faudrait s'assurer de la possibilité technique de cette solution tout en veillant à mettre en place les procédures qui garantissent pleinement le respect des droits individuels.

(2) Une sanction parfois disproportionnée par rapport à la faute commise

Comme le montre le tableau suivant, les manquements qu'on serait spontanément tenté de considérer comme les plus graves aux devoirs des demandeurs d'emploi (insuffisance des actes de recherche d'emploi, refus d'une proposition concrète d'emploi ou de formation présentée par le service public de l'emploi) débouchent, le plus souvent, sur la sanction la plus douce dans l'échelle des peines : dans 90 % des cas, ils se traduisent par une radiation de quinze jours. A l'inverse, la non-réponse à une convocation, qui justifie plus de 90 % des radiations, aboutit à une radiation de deux mois.

Ventilation des radiations en fonction de la gravité de la sanction appliquée

Radiations enregistrées en 2010	Insuffisance de recherche d'emploi	Refus d'emploi	Autres refus (formation, apprentissage ou contrat de professionnalisation, action d'insertion)	Non-réponse à convocation	Autres motifs ⁽¹⁾	Total
Suspension 15 jours	9 551	1 055	30 387		71	41 064
Suspension 1 mois	145	30	388	588	4	1 155
Suspension 2 mois	1 185	257	2 523	501 574	251	505 790
Suspension 3 mois	43	13	40	2 066	185	2 347
TOTAL	10 924	1 355	33 338	504 228	511	550 356
	2 %	0,2 %	6,1 %	91,6 %	0,1 %	100 %

⁽¹⁾ Refus de contrat aidé, refus de visite médicale, déclaration inexacte, déclaration inexacte d'activité brève, refus de PPAAE

Source : Pôle emploi SDES/DESMT/STM

C'est avec raison que la loi prévoit la possibilité de sanctionner un demandeur d'emploi qui ne se présente pas à une convocation (article L. 5412-1 du code de travail). On peut en effet raisonnablement penser que, dans un certain nombre de cas, l'absence à un rendez-vous est la manifestation d'un manque d'implication du demandeur dans sa recherche d'emploi. Ceci étant, la sévérité des sanctions appliquées dans ce cas de figure apparaît disproportionnée par rapport au niveau de sanction appliquée dans les autres cas : pourquoi deux mois en cas d'absence à un rendez-vous et seulement quinze jours pour refus d'emploi ou de formation ?

Cette disproportion apparaît encore plus injuste quand la radiation de la liste des demandeurs d'emploi s'accompagne de conséquences financières, ce qui est un cas fréquent. En effet, selon les chiffres fournis par Pôle emploi, 20 % des personnes radiées chaque année sont des demandeurs d'emploi indemnisés. Or, **les radiations prononcées pour absence à convocation représentent 504 000 des 550 000 radiations décidées en 2010, soit 91 % du total**, très loin devant l'insuffisance des actes de recherche d'emploi (11 000 cas par an), le refus d'offres d'emploi (1 355 cas par an) ou de formation (33 000 cas). C'est donc au final environ 100 000 chômeurs qui perdent leur indemnité durant deux mois pour absence à convocation.

Cette grande sévérité ne vient pas d'un excès de zèle de la part de Pôle emploi. L'établissement public se contente en effet d'appliquer l'échelle des peines prévue par les textes réglementaires (article R. 5412-5 du code du travail issu du décret n° 2008-1056 du 13 octobre 2008). Reste que cette échelle des sanctions peut heurter et paraître inéquitable. Comme l'a souligné Marie Lacoste, secrétaire du Mouvement national des chômeurs et précaires : « Un directeur d'agence de Pôle emploi m'a dit : Dans un pays où, lorsqu'on

brûle un feu rouge et que l'on risque de mettre en péril sa vie et celle des autres, l'on risque une amende de 90 euros, il est totalement disproportionné de perdre deux mois de revenu parce qu'on n'a pu se présenter à un rendez-vous. Je partage cette analyse : il existe une disproportion entre la « faute » commise et la sanction appliquée. Les termes du contrat ne sont donc pas justes et les demandeurs d'emploi le perçoivent ainsi. »

Pour corriger cette disproportion, **la mission d'information recommande de modifier le décret qui précise l'échelle des sanctions pour instaurer une suspension de quinze jours en cas de radiation pour absence à convocation lorsque cette sanction est prononcée pour la première fois.**

(3) Une procédure rigide qui peut parfois confondre rendez-vous manqué et refus délibéré de répondre à une convocation

Aux termes de la loi, le motif de la radiation de la liste des demandeurs d'emploi n'est pas l'absence à une convocation, mais le « *refus de répondre à toute convocation* » et ce « *sans motif légitime* ». La décision de radiation suppose donc que l'administration interprète un fait aisément constatable (l'absence à un rendez-vous) comme l'expression d'une volonté (le refus de répondre à une convocation). On doit se demander par conséquent dans quelles conditions, selon quelle procédure et quels critères, Pôle emploi procède à cette interprétation.

La thèse défendue par les associations représentant les demandeurs d'emploi est que la procédure de radiation suivie par Pôle emploi est excessivement rigide et expéditive. Leurs critiques se concentrent sur deux points.

Le premier concerne les **radiations prononcées à la suite d'une absence à convocation téléphonique**. Comme l'a indiqué lors de son audition Catherine Quentier, représentante d'AC ! Agir contre le chômage : « *L'offre de services est (...) dégradée et des sanctions interviennent car les chômeurs ne pouvant pas tous être reçus, ils sont convoqués à des entretiens téléphoniques à leur domicile : il leur est demandé d'être chez eux à une heure précise. Ils reçoivent un ou deux jours plus tard un courrier et même s'ils étaient là, on leur annonce qu'ils n'étaient pas là, sous des prétextes injustifiés, ce qui se traduit par leur radiation temporaire. Ceci s'est produit récemment encore - même si les radiations injustifiées ont toujours eu lieu. »*

Le second point concerne la **conception restrictive du motif légitime d'absence retenue par Pôle emploi**. C'est ce qu'a souligné Marie Lacoste, secrétaire du Mouvement national des chômeurs et précaires : « *On peut être absent à une convocation pour de multiples raisons, mais Pôle emploi considère que certaines raisons sont valables et d'autres non. Si votre voiture tombe en panne, Pôle emploi considère ainsi que ce n'est pas une raison valable. Si vous êtes malade, vous pouvez fournir un certificat du médecin. Dans le cas d'une panne de voiture, il ne viendrait à l'esprit de personne de demander une attestation à son garagiste. »*

La mission d'information a cherché à vérifier le bien fondé de ces propos. Il ressort de ses investigations des conclusions nuancées.

Dans une première note fournie à la mission d'information, Pôle emploi confirme qu'une radiation peut être prononcée suite à l'absence à un rendez-vous téléphonique : *« Le demandeur d'emploi reçoit un courrier l'informant de la date et des modalités de son suivi mensuel personnalisé. La procédure est la même si l'entretien a lieu dans l'agence ou par téléphone. S'il ne se présente pas à l'entretien ou s'il ne décroche pas son téléphone, il reçoit un courrier (dit « courrier d'avertissement ») qui acte l'absence au rendez vous et en demande les motifs. Il a quinze jours pour faire valoir ses motifs. A partir de là deux options : le demandeur d'emploi présente des observations légitimes, un nouveau rendez vous est donc pris ; le demandeur d'emploi présente des observations jugées non recevables, ou il ne répond pas au courrier, il est radié. »* De fait, si une telle procédure est appliquée à la lettre, elle peut aboutir à des sanctions difficiles à justifier sur un plan humain. Des événements courants et anodins (une ligne téléphonique occupée par un appel, une connexion au réseau momentanément interrompue, un temps de réponse trop long pour décrocher ou une sonnerie inaudible) pourraient en effet suffire à faire d'un demandeur d'emploi un absentéiste et entraîner le cas échéant la perte d'un revenu de remplacement ayant valeur alimentaire.

Dans une autre note cependant, Pôle emploi atténue la rigueur de la note précédente : *« Quand cet appel concerne un suivi mensuel personnalisé par téléphone et que le demandeur d'emploi ne répond pas, un courrier lui est envoyé pour lui demander de se présenter dans un délai de quinze jours ou bien lui fixer un autre rendez-vous (en fonction de la nature du dossier). Par contre si aucune réponse n'est obtenue suite à cette relance, la radiation peut être alors prononcée. »* Dans cette seconde version, ce n'est pas l'absence à un rendez-vous téléphonique qui déclenche la radiation, mais la non-réponse à la relance écrite consécutive au rendez-vous téléphonique manqué.

On doit constater que les réponses fournies par Pôle emploi ne sont pas parfaitement claires et cohérentes. La radiation étant une sanction, il conviendrait pourtant que les règles du jeu en soient connues de tous. C'est pourquoi la mission d'information suggère **d'encadrer les radiations consécutives à l'absence à une convocation par téléphone en formalisant la procédure** que Pôle emploi a décrite dans sa deuxième note. Cela serait par ailleurs cohérent avec la logique du SMP par téléphone telle que la présente par ailleurs Pôle emploi : *« Le suivi mensuel personnalisé par téléphone n'est pas un contrôle. Il répond à une situation particulière en période de crise et de forte hausse des inscriptions et des hausses des services à délivrer. Il répond également à un besoin de souplesse et de simplification pour les demandeurs d'emploi : à l'époque où le suivi mensuel personnalisé ne se faisait qu'en agence, on reprochait à l'ANPE les coûts de déplacements*

nécessaires et la difficulté de déplacement pour les demandeurs d'emploi travaillant à temps partiel. »¹

Concernant le second reproche adressé à Pôle emploi par les associations de chômeurs, à savoir une conception trop restrictive du motif légitime d'absence, il faut admettre que Pôle emploi doit concilier deux exigences. D'un côté, l'appréciation des motifs d'absence doit rester équitable et tenir compte des contraintes réelles de la vie des demandeurs d'emploi. Or, dans la vie quotidienne, en dehors de toute volonté de s'exonérer de ses devoirs vis-à-vis du service public de l'emploi, de très nombreuses « bonnes » raisons peuvent expliquer qu'un demandeur d'emploi ne soit pas en mesure d'honorer le rendez-vous fixé par son conseiller : problèmes de transport (panne de voiture, embouteillage, trafic ferroviaire perturbé,...), difficultés domestiques ou familiales diverses (garde d'enfant,...) ou bien encore problèmes d'acheminement du courrier. D'un autre côté, tous ces motifs d'absence, fréquemment avancés par les demandeurs d'emploi, ne sont pas vérifiables et sont donc objectivement difficiles à prendre en compte par l'administration. Aucun d'entre eux n'entre donc dans la liste des motifs d'excuse recevables par Pôle emploi.

Pour atténuer la rigueur d'une application trop stricte des sanctions, les conseillers ont une marge d'appréciation personnelle. Ils peuvent ainsi valider des motifs d'absence qu'ils auraient tout à fait le droit de rejeter. En pratique, si un demandeur d'emploi absent à un rendez-vous contacte son conseiller (par mail ou via la plateforme téléphonique) pour s'excuser dans les deux jours suivant le rendez-vous manqué, le conseiller peut renseigner son système d'information et bloquer la procédure automatisée d'envoi d'une lettre d'avertissement. Un demandeur d'emploi qui rate un rendez-vous à cause d'un problème de garde d'enfants n'est donc pas systématiquement radié. Le degré d'indulgence dépend cependant de la personnalité du conseiller et de sa manière d'apprécier le dossier du demandeur d'emploi.

Au final, on ne peut affirmer que des radiations expéditives soient exclues mais rien n'indique qu'elles soient excessivement nombreuses. On peut d'ailleurs noter, avec le médiateur de Pôle emploi, que les problèmes liés à une radiation représentent une part très faible des procédures de médiation : *« Une constante : la présence médiatique des radiations n'est pas proportionnelle à la faiblesse de leur représentation dans l'ensemble des réclamations reçues par le Médiateur. »²* On peut rappeler en outre que des voies de recours existent (recours non contentieux, médiateur, juge) pour corriger le cas échéant les décisions les plus discutables. En tout état de cause, Pôle emploi doit être particulièrement vigilant dans l'application des sanctions lorsque la radiation s'accompagne de conséquences financières pour le chômeur radié.

¹ Source : note fournie à la mission d'information.

² Source : rapport 2010 du médiateur de Pôle emploi.

C. AIDER LES ENTREPRISES À RECRUTER

La mission n'oublie pas que Pôle emploi est au service de deux catégories d'usagers : les personnes à la recherche d'un emploi et les employeurs qui cherchent à recruter.

1. Une intermédiation active entre l'offre et la demande de travail

En France, le service proposé aux employeurs par le service public de l'emploi ne se limite pas à collecter et à publier des offres d'emploi, c'est-à-dire à remplir une fonction de transparence du marché du travail. Il comprend également une démarche active de rapprochement entre l'offre et la demande par la mise en œuvre de prestations d'appui au recrutement et d'accès à la formation.

Rapprocher plus efficacement offre et demande d'emploi est positif non seulement pour les employeurs mais aussi pour les demandeurs d'emploi. En moyenne, le délai nécessaire pour satisfaire une offre d'emploi est aujourd'hui de trente-trois jours ; s'il était réduit d'une journée, le nombre de demandeurs d'emploi diminuerait d'environ 10 000 unités.

a) Un rôle significatif dans la transparence du marché du travail

(1) Une part de marché non négligeable...

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 19 janvier 2005, a supprimé l'obligation pour les entreprises de notifier leurs postes vacants à l'ANPE, libéralisé la diffusion d'offres et de demandes d'emploi et mis fin à l'obligation pour les directeurs de publication de transmettre leurs offres d'emploi à l'ANPE.

Malgré cette libéralisation de l'activité de placement, le principal opérateur du service public de l'emploi n'en occupe pas moins toujours un rôle significatif dans la collecte des offres d'emploi. Son importance peut être appréhendée en premier lieu à travers le nombre total d'offres d'emploi collectées. Il s'établit à 3 millions en 2009 et 3,3 millions en 2010. Ces nombreuses offres sont collectées auprès d'un réseau de plus de 470 000 entreprises « clientes ».

Les offres d'emploi collectées par Pôle emploi

Offres d'emploi collectées (en milliers)	2007	2008	2009	2010
CDD d'une durée inférieure à un mois	610	576	500	531
CDD d'une durée supérieure à un mois	1948	1843	1597	1756
CDI	1182	1206	903	1028
Total	3740	3625	3000	3315

Source : Pôle emploi

Cette performance témoigne **d'une indéniable efficacité de l'opérateur français** dans ce domaine par rapport à ses homologues européens, puisque, selon les chiffres avancés par le directeur général de Pôle emploi au cours de son audition, les établissements fonctionnellement équivalents à Pôle emploi en Allemagne et au Royaume-Uni recueilleraient chaque année près de deux fois moins d'offres (1,6 million par an).

Un second indicateur, plus pertinent que le nombre d'offres collectées pour appréhender le rôle de Pôle emploi dans le domaine de la transparence du marché du travail, est ce que, de manière impropre, on appelle la « part de marché », c'est-à-dire le rapport, au cours d'une période donnée, entre le nombre d'offres d'emploi publiées et le nombre d'emplois offerts au recrutement. Le dénominateur de ce ratio est évalué à partir des déclarations uniques d'embauche (DUE) dont les entreprises doivent s'acquitter préalablement à toute embauche. Chaque trimestre, l'Acoss, qui centralise toutes les DUE, publie leur nombre, ce qui fournit une indication précise sur les embauches des entreprises du secteur marchand¹.

Globalement, **la part de marché de Pôle emploi se situait à 15,8 % au quatrième trimestre 2010**, soit 790 000 offres d'emploi collectées pour un total de 4 995 000 déclarations uniques d'embauches. Ce chiffre peut paraître faible et suscite un commentaire négatif de la part des organisations représentatives des employeurs. Pour Benoît Roger-Vasselín, président de la commission des relations du travail au Medef, « *Pôle emploi devrait s'attacher à renforcer encore davantage ses relations avec les entreprises. L'institution ne recueille que 15 % des offres d'emploi* ». Pour Jean-Michel Pottier, président de la commission formation et éducation à la CGPME, « *l'indicateur lié au nombre d'offres d'emploi collectées reflète la qualité de la relation instituée avec les entreprises. L'ANPE s'était révélée plus qu'absente en la matière. Malgré quelques signes d'amélioration, des efforts doivent encore être réalisés* ».

La part de marché globale n'est cependant pas un indicateur très pertinent pour mesurer l'efficacité de Pôle emploi car il a pour défaut de pondérer toutes les offres d'emploi de la même manière. Ainsi, une offre

¹ Les recrutements réalisés par le secteur public, par les particuliers employeurs et par les sociétés d'intérim ne sont en revanche pas pris en compte pour le calcul de la part de marché de Pôle emploi.

d'emploi, qu'elle concerne un CDD de moins d'un mois, un CDD de plus de six mois ou un CDI, est toujours comptabilisée pour *une* offre. Avec ce type de pondération, on trouverait donc une même part de marché globale de 16 % aussi bien dans l'hypothèse où Pôle emploi récolterait trois millions d'offres d'emploi occasionnels (CDD d'une durée inférieure à un mois), que dans celle où il publierait trois millions de propositions d'embauche en CDI. Or, il est évident qu'une offre d'emploi sur un contrat long, lorsqu'elle est satisfaite, permet de faire sortir plus durablement un demandeur d'emploi du chômage qu'une offre d'emploi occasionnel. Par exemple, en termes de pérennité du retour à l'emploi, une offre de CDD de six mois a une efficacité équivalente à six offres de CDD d'un mois. Il faut donc construire des indicateurs de part de marché qui permettent de tenir compte de la différence de qualité des emplois.

Pour ce faire, on distingue les segments du marché en fonction de la durée des contrats d'embauche et on calcule la part de marché de Pôle emploi sur chacun de ces segments. La segmentation habituellement retenue consiste à distinguer le marché des emplois occasionnels (CDD d'une durée inférieure à un mois) des autres offres d'emploi (CDD d'une durée supérieure à un mois et CDI). Or, ce calcul révèle que Pôle emploi occupe une part de marché très faible, à peine 3 à 4 %, sur le segment des offres d'emploi occasionnel, alors qu'il est **très bien placé sur le marché des emplois plus durables (CDD de plus d'un mois ou CDI), où sa part de marché dépasse 35 %**.

La faible part de marché globale de Pôle emploi masque donc le fait que **Pôle emploi est en réalité spécialisé dans la collecte des offres d'emploi les plus durables**. Cette spécialisation n'est pas une faiblesse mais répond au contraire à une rationalité économique forte. En effet, la procédure - et donc le coût - de la collecte et de la publication d'une offre d'emploi est la même quelle que soit la durée du contrat de travail. Pour un coût identique, il est donc préférable de privilégier la collecte des offres d'emploi les plus longues, puisque leur satisfaction permettra une sortie plus durable des listes du chômage.

(2) ...malgré l'érosion constatée depuis deux ans.

Le nombre d'offres d'emploi collectées par Pôle emploi est tombé de 3,7 millions en 2009 à 3 millions en 2009, avant de remonter à 3,3 millions en 2010. Ce mouvement traduit bien entendu les effets de la crise économique (moins de croissance, donc moins de recrutements, donc moins d'offres collectées). Il traduit cependant aussi une vraie perte d'efficacité de Pôle emploi dans la collecte, ce qui est sans doute lié à la désorganisation des services consécutive à la fusion entre l'ANPE et les Assedic. C'est ce dont témoigne la nette érosion de la part de marché de Pôle emploi depuis la fin de 2007. Cette baisse a affecté tous les segments du marché du travail. Pour le segment qui constitue le cœur de métier de l'opérateur public, à savoir les embauches en CDD de plus d'un mois et celles en CDI, cette part de marché a reculé, respectivement, de 15 % et 10 %.

Part de marché de Pôle emploi

	CDI	CDD de plus d'un mois	CDD de moins d'un mois	moyenne
2007	36,2 %	47,4 %	4,9 %	20,2 %
2008	35,7 %	43,7 %	4,8 %	19,0 %
2009	32,6 %	40,5 %	4,0 %	16,5 %
2010	33,5 %	41,9 %	3,9 %	16,7 %
Variation 2007/2009	-10,0 %	-14,7 %	-16,7 %	-18,7 %

Source : Pole emploi

b) Une gamme de services qui vise à rapprocher l'offre et la demande de travail

Au-delà de la fonction de transparence du marché du travail, le service public de l'emploi en France, à l'instar d'autres pays comme l'Allemagne, repose sur une conception extensive du service aux entreprises qui est d'ailleurs expressément définie par le législateur à l'article L. 5312-1 du code de travail. La première mission de Pôle emploi est en effet définie en ces termes : « *Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle.* »

La gamme des services proposés aux entreprises par Pôle emploi reflète fidèlement l'ambition de pratiquer une intermédiation active sur le marché du travail en levant les divers obstacles au rapprochement de l'offre et de la demande. Outre la publication des offres d'emploi, l'offre de services de Pôle emploi comprend en effet :

- **une aide aux employeurs pour définir leurs besoins** préalablement à la formalisation des offres d'emploi (définition du profil des candidats, analyse de poste de travail, conseils sur le type de contrat le plus adapté, rédaction des offres d'emploi, repérage des mesures d'aide à l'emploi dont l'employeur pourrait bénéficier, conseils sur la méthode de recrutement) ;

- **des services de présélection des candidats** utilisant une large palette d'outils qui vont du traditionnel (sélection des candidats en fonction de leur dossier de suivi) au plus novateur (méthode de recrutement par simulation ou évaluation en milieu de travail préalable au recrutement) ;

- en aval du recrutement, **un accompagnement pour faciliter l'intégration et l'adaptation des nouveaux salariés.**

Pôle emploi mène également une action de nature plus structurelle qui contribue à faire évoluer les conditions de fonctionnement mêmes du marché du travail. On peut relever de ce point de vue :

- un travail pour identifier et anticiper l'évolution des besoins en main-d'œuvre des entreprises (suivi statistique du marché du travail par une analyse des intentions de recrutement et des métiers en tension ; partenariats avec les grandes entreprises ou les institutions représentant les entreprises) ;

- l'achat ou la prescription de formations opérationnelles ou qualifiantes de manière à répondre aux besoins en main d'œuvre actuels ou anticipés des entreprises ;

- des actions d'information et de sensibilisation auprès des entreprises pour modifier leur politique et leurs critères de recrutement en faveur de certains publics.

A l'instar du modèle allemand, le modèle français de service public de l'emploi se caractérise donc par une offre de services aux entreprises très étoffée. C'est sur la politique de ciblage de l'offre plus que sur son étendue que les deux pays se distinguent. En France, l'offre est faiblement ciblée : toute la gamme de services est ouverte à tous les types d'entreprises. Outre-Rhin en revanche, la stratégie d'offre est fondée sur la règle dite du « 80/20 » : l'opérateur doit concentrer ses efforts de prospection sur les 20 % des employeurs d'où émanent 80 % des embauches.

Offre de services aux entreprises		Ciblée	
		Oui	Non
Étoffée	Oui	Allemagne	France
	Non		Royaume-Uni

c) Un exemple d'approche pro-active : les plates-formes de recrutement par simulation

La méthode de recrutement par simulation (MRS), mise en œuvre par des structures de Pôle emploi appelées des plates-formes de vocation (PFV), occupe aujourd'hui une place non négligeable dans la panoplie de services offerts par Pôle emploi. **On compte en effet cent quinze sites (au moins un par département) qui emploient cinq cents salariés.** Leur travail a permis, en 2009, d'évaluer près de 140 000 demandeurs d'emploi, donnant lieu au final à 39 000 recrutements.

L'activité des plates-formes de vocation

	2008	2009
Nombre de candidats évalués	153 500	137 000
Nombre de candidats évalués positivement	87 700	75 300
Nombre de candidats recrutés	49 200	39 100
Part des évalués positivement	57 %	55 %
Part des embauchés	32 %	29 %

Source : Pôle emploi

La MRS est emblématique de la démarche d'intermédiation active qu'entend remplir Pôle emploi pour faciliter le rapprochement de l'offre et de la demande de travail, puisque :

- **elle offre un service de pré-sélection des candidats** sur la base d'exercices pratiques qui recréent les conditions du poste de travail à pourvoir. Il s'agit, par cette mise en situation, de repérer des « habiletés », c'est-à-dire un ensemble d'aptitudes utiles ou nécessaires pour occuper un poste de travail, mais qui ne font pas l'objet d'un repérage selon les critères ordinaires de sélection que sont le niveau de qualification et l'expérience professionnelle. Par la MRS, le service public de l'emploi prend donc en charge, gratuitement pour les entreprises concernées, une partie de l'évaluation des candidats - ce qui revient à externaliser partiellement la procédure de recrutement ;

- **elle constitue également un outil permettant de pallier l'incapacité des canaux traditionnels d'embauche à fournir le volume de candidats nécessaires** (pénurie de candidats, difficultés récurrentes de recrutement liées à la saisonnalité du besoin ou à l'existence d'un fort *turn-over*, besoin de recrutement massif et ponctuel).

On peut, à cet égard, rappeler que la MRS a été inventée en 1995, dans les Deux-Sèvres, pour répondre à un besoin du groupe automobile Heuliez qui ne parvenait pas à recruter les 1 500 salariés qu'il recherchait. Par la suite, avec la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005, la conception de la MRS a évolué pour ne plus être considérée seulement comme une réponse à une demande d'entreprise ponctuelle, mais plus largement comme un moyen d'organiser une réponse aux besoins structurels de recrutement du tissu économique local (action sur les métiers en tension) ;

- **elle s'inscrit dans une démarche « militante » pour modifier, sur le moyen terme, les représentations des employeurs en matière d'employabilité des demandeurs d'emploi.** Dans la mesure où elle permet de prendre en compte des « habiletés » que les employeurs ne retiennent d'ordinaire pas comme critères de sélection, elle constitue en effet un moyen de limiter les effets de « sur-sélection » que peuvent générer des exigences de qualification ou d'expérience professionnelle inadaptées à la réalité des postes à pourvoir.

2. Les voies de progrès : dépasser l'obstacle du manque de qualification et améliorer encore la collecte des offres et le ciblage de l'offre

a) Donner un nouveau dynamisme à la collecte des offres d'emploi

C'est l'une des priorités de Pôle emploi pour 2011. Pour aider les demandeurs d'emploi à se placer, il faut en effet pouvoir leur proposer des offres. **L'opérateur public, qui a perdu des parts de marché depuis deux ans, s'est donc engagé dans une politique volontariste pour étendre son portefeuille d'entreprises « clientes » et inciter les employeurs qui utilisent déjà ses services à y recourir de manière plus régulière et plus massive.**

(1) Des effectifs suffisants

La réalisation de ces objectifs ne passe pas par un accroissement des moyens affectés à la relation avec les entreprises. La comparaison internationale montre que le service public de l'emploi français mobilise d'ores-et-déjà des effectifs plus importants que ses homologues européens en direction des employeurs. Selon le chiffrage de l'IGF, 6 300 emplois en équivalent temps plein (ETP) seraient consacrés à cette activité en France, contre 5 400 en Allemagne et seulement 2 400 au Royaume-Uni. Ce classement reste inchangé si on pondère les chiffres en fonction du nombre de chômeurs au sens du BIT (définition du chômage certes restrictive mais harmonisée internationalement et donc utilisable pour des comparaisons) : le service public de l'emploi français consacrerait alors aux services aux entreprises 22 ETP pour 1 000 chômeurs, contre respectivement 18 et 10 à l'Allemagne et au Royaume-Uni.

Plus que la quantité de moyens, c'est la manière de les utiliser qui doit évoluer pour mieux assumer la mission de collecte des offres d'emploi. Il s'agit d'améliorer l'efficacité des outils de collecte et de prospection pour mieux identifier les gisements d'offres d'emploi, mais aussi de lever les obstacles psychologiques et culturels qui, du côté des employeurs, freinent le recours aux services de Pôle emploi.

(2) Le numéro unique et le site Internet : des outils modernes qui doivent encore faire leur preuve

Comme on l'a vu, Pôle emploi a mis en place, au printemps 2010, un **numéro court 39 95**, dédié aux entreprises permettant de faciliter le dépôt des offres et de faciliter l'accès des employeurs aux informations sur les dispositifs d'aide à l'embauche ou les contrats aidés. Environ 80 % des appels sont gérés par les conseillers des plates-formes téléphoniques, mais les conseillers en agence restent joignables sur leur ligne directe pour répondre aux besoins non satisfaits par le traitement de premier niveau. Les plates-formes téléphoniques connaissent une **montée en puissance rapide**. Elles reçoivent chaque jour deux mille appels en moyenne pour des informations ou

des recrutements et ont permis de collecter 10 200 offres par mois depuis avril 2010.

Le **site pole-emploi.fr** complète la gamme des outils permettant le dépôt des offres d'emploi. Les employeurs peuvent y diffuser directement leurs offres qui, une fois validée par un conseiller de Pôle emploi, sont diffusées dans les quarante-huit heures sur le site et sont consultables par les visiteurs du site. **Ce dernier permet également aux employeurs d'accéder à la banque de 500 000 CV déposés par les demandeurs d'emploi.**

Ces outils récents offrent des perspectives intéressantes, mais doivent encore évoluer. L'enquête de satisfaction réalisée en 2010 auprès de plus de 28 000 entreprises montre en effet qu'il existe des marges de progrès significatives. Depuis sa mise en service en mars, seules 13 % des entreprises ont déjà utilisé le 39 95. Plus de 80 % d'entre elles considèrent cependant qu'il s'agit d'un outil efficace pour apporter des réponses adaptées. Le bilan est plus mitigé pour le site pole-emploi.fr. Le taux d'utilisation du service de mise en ligne des offres par les entreprises clientes est de 40 %, mais un tiers considère le service comme inutile. Quant à la banque de CV en ligne, à peine 28 % des entreprises faisant appel à Pôle emploi l'ont déjà consultée et plus de la moitié la considère inefficace.

(3) La mise en place de forces de prospection spécialisées

Traditionnellement, les activités d'intermédiation réalisées à Pôle Emploi obéissent à un principe de polyvalence des conseillers. Au sein de chaque agence, chaque conseiller est à la fois chargé du suivi d'un portefeuille de demandeurs d'emploi et d'un portefeuille d'employeurs. Chacun d'eux est généralement spécialisé par secteur (industrie, services, secteurs public...) et consacre, théoriquement, en moyenne, un jour par semaine dans son emploi du temps à la relation avec les entreprises.

On peut se demander si cette polyvalence constitue un facteur d'accroissement ou de diminution de l'efficacité.

D'un côté, on sait que la spécialisation entraîne généralement des gains d'efficacité. En l'espèce, des contacts réguliers avec les entreprises permettent probablement une connaissance plus approfondie et plus réactive de leurs besoins que des contacts épisodiques. Par ailleurs, de nombreux témoignages indiquent que, depuis deux ans, devant la charge de travail et les cadences imposées par le suivi des chômeurs, les conseillers de Pôle emploi ont eu tendance à négliger un peu le suivi de leur portefeuille d'employeurs. Dans ces conditions, la spécialisation des conseillers pourrait apparaître comme un moyen simple de « sanctuariser » le temps consacré au suivi des entreprises en évitant que les tâches urgentes liées au suivi des chômeurs n'empêchent dessus.

D'un autre point de vue cependant, la polyvalence introduit dans le travail des conseillers une diversité qui contribue à rompre la monotonie dans la succession des tâches et qui permet de soustraire, pour un temps, les agents aux situations de stress que peut générer la relation avec les demandeurs d'emploi. C'est donc également un facteur de plus grande efficacité des agents. De plus, les conseillers soulignent que les deux aspects de leur métier (suivi des chômeurs et des entreprises) ne sont pas simplement juxtaposés dans leur emploi du temps mais sont en synergie. Vis-à-vis des entreprises qu'ils démarchent, la crédibilité des conseillers tient en effet pour partie au fait qu'ils connaissent la demande de travail existante sur le bassin d'emploi et sont donc en mesure d'identifier des profils de candidats intéressants pour les employeurs. Vis-à-vis des demandeurs d'emploi, les conseillers indiquent aussi qu'avoir une connaissance directe d'une offre d'emploi qu'ils ont contribué à construire leur permet d'imaginer des mises en relation que la simple consultation informatique de la banque d'offres d'emploi ne leur aurait pas permis.

Les agents sont donc attachés à leur polyvalence et, dans un contexte interne caractérisé par une politique d'apaisement des relations entre les agents et le management, la remettre en question serait inopportun.

Sans remettre en question le principe de polyvalence des conseillers, Pôle emploi a cependant reconnu l'intérêt de disposer d'équipes de prospection spécialisées. A titre expérimental, des « forces de prospection entreprise » ont été mises en place, entre avril 2009 et mars 2010, dans dix-neuf régions. Trente et une équipes ont été constituées, comptant au total 230 agents, pour démarcher les employeurs et élargir le portefeuille des entreprises « clientes ». Devant le bilan positif de cette expérience (6 000 nouveaux clients et 17 000 offres collectées), **Pôle emploi a décidé la généralisation de l'expérience à tout le réseau au cours du premier trimestre 2011.** L'intérêt de ces forces de prospection spécialisées est de permettre un partage intelligent du travail entre des aspects différents de la relation avec les employeurs. Un conseiller polyvalent en agence peut en effet développer le suivi d'un portefeuille d'entreprises déjà constitué mais peut plus difficilement l'accroître, car identifier des « clients » potentiels nouveaux, les contacter, leur rendre visite et les convaincre de s'adresser à Pôle emploi prend plus de temps qu'entretenir un contact déjà établi. Par ailleurs, pour une raison de rentabilisation du temps consacré aux visites en entreprise, un conseiller polyvalent sera spontanément incité à se tourner vers des employeurs qu'il connaît déjà et dont il sait qu'ils sont de « bons » clients. Les forces de prospection spécialisées forment donc un complément utile aux conseillers polyvalents.

(4) Le développement d'une stratégie de segmentation de l'offre

Un outil de segmentation de l'offre est en cours de déploiement depuis le début de l'année 2011. Il repose sur l'exploitation à grande échelle par Pôle emploi des fichiers (rendus anonymes) de déclarations uniques

d'embauche détenus par l'Acoss. **Ces fichiers permettent à Pôle emploi de connaître de manière exhaustive et rapide la dynamique des recrutements de tous les établissements présents sur un territoire donné** en identifiant au niveau national, régional ou d'un bassin d'emploi quels sont les établissements qui recrutent (secteur, taille), en quelles quantités, sur quels types de contrats et de qualification et croiser ces informations essentielles avec d'autres variables-clé pour l'analyse du marché du travail (besoins de recrutements, métiers en tension...).

Pour utiliser cette information statistique extrêmement riche, Pôle emploi a mis au point un algorithme de segmentation qui permet de répartir chaque établissement d'un territoire donné dans huit segments considérés par Pôle emploi comme pertinents du point de vue de la stratégie de prospection. Cette grille de segmentation provient du croisement de trois critères :

- le potentiel d'embauche, qui est mesuré par le nombre d'embauches réalisées au cours de la période de référence précédente. Grâce à cette information, il est possible d'identifier aisément et à coup sûr les établissements qui recrutent beaucoup, peu ou pas (et qui sont donc plus ou moins susceptibles de recourir aux services de Pôle emploi) ;

- les difficultés de recrutements. Celles-ci sont connues par diverses sources (comme les indicateurs de tension entre offres et demandes d'emploi ou comme les intentions d'embauche exprimées par les entreprises lors de l'enquête annuelle « *Besoins en main-d'œuvre* »). En croisant cette information avec ses listes de demandeurs d'emploi, Pôle emploi peut savoir s'il dispose de candidats potentiels susceptibles d'être orientés (directement ou après une formation) vers les entreprises qui recrutent ;

- la proximité à Pôle emploi. Elle est mesurée par le nombre d'offres d'emploi déposées par chaque établissement à Pôle emploi. Ce critère permet de connaître les établissements habitués à travailler avec Pôle emploi et ceux qui recourent à ses services de manière plus irrégulière. Cette information est importante pour déterminer quelle stratégie d'approche des entreprises adopter. Un employeur qui recourt souvent aux services de Pôle emploi et connaît bien son offre n'a en effet pas besoin des mêmes informations qu'un employeur dont les liens avec Pôle emploi sont rares ou inexistantes.

La segmentation de l'offre constitue donc un outil puissant d'analyse du marché, un outil d'optimisation du travail de visite des conseillers ou des forces de prospection spécialisées et un support permettant de répartir le travail de prospection entre les différents niveaux territoriaux et les différents services de l'organisation.

(5) Mieux informer les PME

Jean-Michel Pottier, président de la commission formation et éducation à la CGPME, a indiqué à la mission commune d'information que la CGPME était favorable à la création d'un service dédié aux très petites

entreprises (TPE) et aux petites et moyennes entreprises (PME) sur le plan territorial, afin de mieux prendre en compte leurs offres d'emploi.

Le syndicat des indépendants (SDI) a également communiqué à la mission des éléments allant dans ce sens. Selon un sondage réalisé auprès de ses adhérents, 82 % d'entre eux approuveraient la mise en place d'une cellule dédiée aux TPE au sein des services de Pôle emploi. Cependant, lorsqu'on analyse en détail les besoins des TPE tel qu'exprimés dans l'étude réalisée sur ce sujet par le SDI (aide attendue de Pôle emploi pour définir le profil des postes, aide pour informer sur les divers contrats et aides mobilisables, présélection des candidats ou encore accompagnement après la prise de poste), on s'aperçoit qu'il s'agit de prestations d'ores et déjà offertes par Pôle emploi.

La mission d'information n'est donc pas certaine qu'une offre spécifiquement ciblée sur les TPE-PME soit vraiment nécessaire. Peut-être le problème provient-il du fait que l'offre de services très étoffée (et gratuite !) que Pôle emploi fournit aux entreprises est mal connue de ces dernières. Dans ce cas, **l'effort de Pôle emploi et plus largement du service public de l'emploi devrait porter avant tout sur une politique d'information visant à mieux faire connaître les prestations offertes et à changer l'image un peu désuète de l'institution auprès des employeurs.**

(6) Développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), qui ne peut être menée efficacement qu'à l'échelle d'un bassin d'emploi, est un domaine d'activité dans lequel Pôle emploi peut encore progresser.

Questionné sur ce sujet lors de sa première audition, Christian Charpy a simplement indiqué qu'une enquête menée, en 2010, auprès d'employeurs avait donné des résultats décevants : 49 % des chefs d'entreprise interrogés ont été incapables de dire si les métiers où ils recrutent évolueraient dans les trois années à venir et les 51 % restants ont déclaré ne s'attendre à aucune évolution... La GPEC est donc à l'évidence un exercice difficile.

Pôle emploi est néanmoins attentif au développement des secteurs « émergents », en ce qui concerne notamment sa politique d'achat de formations. En 2010, Pôle emploi a ainsi consacré 16,7 % de son budget de formation aux métiers de la « croissance verte », alors qu'il prévoyait initialement de ne leur en affecter que 5 %, de manière à accompagner plus efficacement leur développement.

La GPEC doit avoir une dimension territoriale, en plus d'une dimension sectorielle, et être menée en lien avec les maisons de l'emploi, auxquelles la loi reconnaît une mission d'anticipation des besoins de main-d'œuvre et de qualification.

b) Améliorer l'accès aux formations en lien avec les besoins de recrutement des entreprises

Comme le soulignait le rapport précité de Jean-Marie Marx, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi doit avoir pour priorité de satisfaire les besoins actuels ou anticipés de recrutements des entreprises et plus largement de l'ensemble des employeurs, y compris publics¹.

On sait bien en effet - et l'édition 2011 de l'enquête « *Besoin en main-d'œuvre* » (BMO) vient une nouvelle fois de le confirmer - que la formation des demandeurs d'emploi joue un rôle-clé dans la rencontre entre l'offre et la demande de travail. Ainsi, selon cette dernière enquête, **environ un quart des établissements interrogés (23,6 %) déclarent rencontrer des difficultés de recrutement et, dans deux tiers des cas, la solution la plus souvent avancée par les employeurs pour remédier à ces difficultés est la formation des salariés.**

Pôle emploi axe clairement ses politiques d'orientation des demandeurs d'emploi et d'achat de formations sur cet objectif. C'est une orientation stratégique exprimée à plusieurs reprises par le conseil d'administration de l'établissement public. Ainsi, la délibération du 19 décembre 2008 a posé comme principe que les actions de formation ont pour but de développer les compétences des demandeurs d'emploi pour répondre aux besoins des entreprises. La délibération du 16 avril 2010 a adopté une note stratégique relative à la politique de Pôle emploi dans le domaine de l'orientation et de la formation qui pose, d'une part, que la politique de prescription de formation professionnelle est au service de la sécurisation des parcours professionnels et des besoins du marché du travail, d'autre part, que la politique d'achat de formation doit être ciblée et territorialisée, c'est-à-dire intégrer les besoins de recrutement des entreprises identifiés sur le terrain.

Pour donner corps à cette stratégie, Pôle emploi s'est doté d'outils lui permettant de prendre en compte des besoins présents ou à venir des employeurs. Ainsi, chaque année, **c'est l'objectif premier de l'enquête BMO, réalisée auprès de 1,7 million établissements, que d'anticiper les difficultés de recrutement et d'améliorer l'orientation des demandeurs d'emploi vers des formations ou des métiers en adéquation avec les besoins du marché du travail.** Les partenariats noués, nationalement ou localement, avec les acteurs du monde de l'entreprise (Club RH-Pôle emploi, réseaux consulaires, organisations patronales de branches, Opca) sont un autre moyen de faire remonter vers Pôle emploi les besoins et les difficultés de recrutement des entreprises. Enfin, directement sur le terrain, les relations entre les conseillers de Pôle emploi et les entreprises permettent d'identifier localement des besoins précis.

¹ Le ministère de l'éducation nationale a par exemple décidé, au mois de mai 2011, de faire appel à Pôle emploi pour recruter des enseignants remplaçants.

On constate par ailleurs que le ciblage de la politique de formation de Pôle emploi est fidèle à l'orientation stratégique affichée. Il y a un fléchage clair de l'offre de formation sur les secteurs d'activité à fort potentiel de recrutement. Ainsi, 40 % des achats de formation de Pôle emploi concernent deux secteurs (« transport et logistique » et « services aux personnes »). On observe aussi un fléchage des entrées en formation qui répond à une logique d'adaptation rapide aux besoins de recrutement identifiés. Pôle emploi prescrit en effet majoritairement des formations directement opérationnelles plutôt que des formations qualifiantes : en 2010, sur 118 000 entrées en formation, les entrées en AFPR (aide à la formation préalable au recrutement) représentent ainsi 54 % du total, soit quelques 64 000 aides accordées, en hausse de 32 % par rapport à 2009.

Il reste cependant que la chaîne qui conduit de l'identification des besoins de formation à la mise en formation effective des demandeurs d'emploi est longue et incertaine. En vue de fluidifier le processus d'orientation et de mise en formation, **on sera donc très attentif au déploiement de la préparation opérationnelle à l'embauche (POE)** qui vient compléter l'offre de dispositifs de formation de Pôle emploi depuis la fin de 2010. Orientée vers la réponse à un besoin de recrutement dont la satisfaction bute sur un déficit de compétences clairement circonscrit chez le candidat sélectionné par l'employeur, la POE est un moyen qui se veut souple de mettre le demandeur d'emploi à niveau.

Pour 2011, l'objectif de Pôle emploi est que 50 à 60 000 demandeurs d'emploi puissent bénéficier de la POE ou de l'AFPR (à comparer aux 45 000 entrées en AFPR enregistrées en 2010), avec une priorité accordée à la POE dans la mesure où cette dernière est ciblée sur les emplois durables.

POE et AFPR

Issue de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 et de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, la POE a été effectivement mise en place en décembre 2010. C'est une aide destinée au financement d'une formation préalable à l'embauche, versée à un employeur qui s'engage à recruter un demandeur d'emploi après une période de formation. L'aide permet ainsi de financer une formation nécessaire à l'acquisition des compétences requises pour occuper un emploi correspondant à une offre déposée auprès de Pôle emploi.

Sa finalité est donc proche de celle d'un dispositif plus ancien, l'aide à la formation préalable au recrutement (AFPR). Cette aide s'adresse à tout demandeur d'emploi ayant un besoin d'adaptation par le biais d'une formation réalisée en interne ou en externe.

La POE est mobilisable pour l'embauche sur un contrat de travail à durée déterminée d'une durée supérieure ou égale à douze mois, un contrat à durée indéterminée ou un contrat de professionnalisation à durée indéterminée. C'est sur ce point que la POE se distingue de l'AFPR, puisque cette dernière vise principalement les CDD de six mois à moins de douze mois et les contrats de professionnalisation à durée déterminée, quelle que soit leur durée.

L'aide versée par Pôle emploi, pour l'AFPR comme pour la POE, est au plus de cinq euros de l'heure de formation pour une formation réalisée en interne dans l'entreprise et de huit euros pour une formation réalisée par un organisme de formation externe, dans la limite d'une durée de quatre cents heures. L'Opca du futur employeur ou le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels peuvent contribuer au financement de la POE pour prendre en charge le reliquat du coût horaire de la formation validé dans le cadre de la convention POE, dans la limite d'un plafond précisé dans une convention cadre. Cette intervention des Opca dans le financement distingue la POE de l'AFPR.

*

Pour compléter l'offre de services dont il dispose en interne, Pôle emploi travaille avec de nombreux partenaires, de statut public ou privé, qui sont, pour certains d'entre eux, spécialisés sur des publics spécifiques.

III. RENFORCER LES PARTENARIATS ENTRE PÔLE EMPLOI ET LES AUTRES ACTEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

En dépit de la fusion des Assedic et de l'ANPE pour constituer Pôle emploi, **le service public de l'emploi (SPE) demeure éclaté en France**. Pôle emploi en est certes l'acteur dominant, mais il n'a pas vocation à occuper une position hégémonique. Il doit travailler en partenariat avec les deux cotraitants que sont les missions locales et le réseau Cap emploi, avec les opérateurs privés de placement et les opérateurs de formation, avec les maisons de l'emploi et les plans locaux pour l'insertion et l'emploi, ainsi qu'avec les collectivités territoriales, qui concourent au SPE.

La coordination de tous ces acteurs n'est pas toujours aisée. Si la relation avec les missions locales et Cap emploi est ancienne et bien organisée, elle demeure encore perfectible. Les opérateurs privés de placement comme les opérateurs de formation se plaignent de la manière dont Pôle emploi gère ses appels d'offres. Les relations avec les collectivités territoriales, notamment les conseils généraux pour le suivi des titulaires du RSA et les conseils régionaux pour la formation professionnelle, sont parfois loin de ce que l'on pourrait en attendre. Mais on ne saurait, bien sûr, en imputer la responsabilité exclusive à Pôle emploi.

Construire des parcours efficaces de retour à l'emploi suppose en tout cas que les partenaires du SPE travaillent main dans la main, et non en parallèle, chacun sur un public spécifique. Les partenariats doivent être différenciés selon les projets, Pôle emploi pouvant, selon les situations, être chef de file ou un simple participant au tour de table.

Pôle emploi a eu tendance à se replier un peu sur lui-même pendant le déroulement de la fusion. Maintenant que son organisation est en voie de stabilisation, **il lui appartient de reprendre l'initiative pour assumer le rôle moteur que sa place de principal opérateur l'invite à jouer au sein du SPE**.

A. LES RAPPORTS AVEC SES COTRAITANTS

Pôle emploi entretient des relations anciennes et structurées avec deux réseaux, ceux des missions locales et de Cap emploi, qui travaillent avec lui dans le cadre d'une relation dite de cotraitance. Cette notion de cotraitance signifie que Pôle emploi délègue à ces deux réseaux le soin de suivre une partie des demandeurs d'emploi qui font appel à lui, selon des modalités définies par voie de convention. La mission locale ou le Cap emploi se substitue alors à Pôle emploi pour ce qui relève de l'accompagnement vers l'emploi, Pôle emploi restant compétent en revanche pour l'indemnisation si le demandeur d'emploi a des droits ouverts à l'assurance chômage.

Deux remarques générales peuvent être faites à propos des relations entre Pôle emploi et ses principaux cotraitants. En premier lieu, la priorité accordée à certains publics a une légitimité incontestable au plan social : tel est le cas des jeunes, qui apparaissent comme une « variable d'ajustement » dans les phases de ralentissement conjoncturel, et des personnes handicapées. Au plan institutionnel, la création de réseaux sur une base de spécialisation par type de public contribue toutefois à la complexité du SPE en termes de gestion, de lisibilité et de fluidité des parcours.

Le constat général de la complexité du SPE et des imperfections de la cotraitance n'a pas conduit la mission d'information à préconiser une unification ou une « fusion-absorption » globale des deux réseaux de cotraitance avec Pôle emploi. Elle présenterait sans doute l'avantage d'une plus grande simplicité mais risquerait de s'accompagner d'une certaine lourdeur de gestion, inhérente à toute structure de cette taille, et serait peu compatible avec la volonté de la mission d'associer les collectivités territoriales au SPE local.

L'avis du Conseil économique, social et environnemental qualifie de « *déficiente* » l'articulation entre Pôle emploi et les deux réseaux de cotraitance. Cette appréciation, peut-être un peu sévère, mérite sans doute d'être nuancée. La mission observe que tant les représentants de Pôle emploi que ceux des missions locales se sont déclarés satisfaits de leur collaboration mutuelle. Il est vrai cependant que **leur coopération est encore perfectible sur plusieurs points.**

1. Le partenariat entre Pôle emploi et les missions locales

a) Le contexte : un chômage des jeunes élevé

Un récent rapport du conseil d'orientation pour l'emploi¹ (COE) rappelle qu'un jeune actif sur quatre est au chômage. Certes, les actifs ne représentent que quatre jeunes sur dix parmi les quinze - vingt-quatre ans, mais, dans l'ensemble de cette classe d'âge, **c'est tout de même un jeune sur dix qui est en recherche d'emploi.** De façon plus précise, selon le COE :

- le **chômage des quinze - dix-neuf ans** serait d'abord un problème d'échec scolaire, d'orientation ou de « décrochage » et d'absence de qualification. En 2009, environ 180 000 jeunes entre quinze et dix-neuf ans sur 3,7 millions étaient au chômage, les trois millions et demi restants étant quasiment tous en formation, y compris les quelque 420 000 « en emploi » qui sont, pour la plupart, apprentis ;

- le **chômage des vingt - vingt-quatre ans**, qui concerne, en 2009, environ 500 000 jeunes sur 3,8 millions que compte cette tranche d'âge regroupe des situations très diverses : les jeunes sans qualification, ceux qui n'ont pas poursuivi d'études au-delà du baccalauréat, les jeunes ayant quitté

¹ Cf. le rapport « Diagnostic sur l'emploi des jeunes », COE, 10 février 2011.

l'enseignement supérieur sans diplôme ou diplômés dans une filière sans trop de débouchés, ainsi que les jeunes qui attendent quelques mois avant de trouver un premier emploi après la fin de leurs études.

En ce qui concerne les effets de la crise économique, le COE constate que **le taux d'emploi des jeunes a chuté plus tôt et plus rapidement** en raison de la forte baisse d'activité de l'intérim et de la diminution des recrutements en CDD, où les jeunes sont surreprésentés.

b) Le réseau des missions locales

Les missions locales aident les jeunes de seize à vingt-cinq ans dans leur insertion professionnelle et sociale. Elles offrent un accompagnement global à des jeunes qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi. Leurs services sont donc complémentaires de ceux de Pôle emploi qui est davantage centré sur l'accès à l'emploi et ne dispose pas des outils pour résoudre les problèmes sociaux qui peuvent le freiner.

Créées à partir de 1982 dans l'objectif de fédérer au niveau local, l'ensemble des acteurs qui interviennent en faveur de l'insertion des jeunes, elles ont été initialement conçues comme des structures temporaires (appelées à rapidement disparaître, dès que le chômage des jeunes se résorberait), légères (il s'agissait, pour l'essentiel, de coordonner des services existants) et fonctionnant principalement avec du personnel mis à disposition par les administrations concernées.

Près de trente ans plus tard, elles sont devenues des structures pérennes, souvent présidées par un élu local : avec 480 millions d'euros de subventions publiques pour 472 missions locales, elles emploient 11 000 collaborateurs qui relèvent désormais d'une convention collective spécifique. Leur financement provient, à hauteur de 40 % environ, de l'Etat, à hauteur de 45 %, des collectivités territoriales, le solde provenant du fonds social européen (FSE) et de Pôle emploi.

Jean-Patrick Gille, président de l'Union nationale des missions locales (UNML) a rappelé, lors de son audition que l'ensemble du territoire est aujourd'hui maillé par les missions locales et les quelques dizaines de points d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) qui subsistent encore.

L'UNML, qui est une organisation d'employeurs, contribue à l'animation du réseau des missions locales, aux côtés du Conseil national des missions locales (CNML) qui est un organisme consultatif placé auprès du Gouvernement. Le CNML est l'interlocuteur de Pôle emploi au niveau national et le signataire de la convention qui organise la coopération entre les missions locales et Pôle emploi.

c) Des règles de partenariat solide

Les relations entre Pôle emploi et les missions locales sont actuellement régies par une **convention-cadre signée le 26 janvier 2010**, et qui couvre la période 2010-2014.

(1) La relation de cotraitance

Les représentants des missions locales ont rappelé au cours de leur audition qu'au fil des années, les missions locales s'étaient posé la question de l'articulation, voire des doublons, de leur activité avec celle de l'ANPE et aujourd'hui de Pôle emploi. Leurs réflexions ont abouti, en 2001, à la définition d'une relation de cotraitance.

Juridiquement, **la cotraitance est le contrat par lequel Pôle emploi délègue à un organisme, pour le public spécifique dont il a légalement la charge, l'exécution de tout ou partie de ses missions.** Les quatre critères qui permettent à un conseiller de Pôle emploi d'affecter un jeune à une mission locale sont les suivants : un projet professionnel mal défini ou en inadéquation avec le marché du travail ; une situation personnelle susceptible d'être un frein à l'accès ou au maintien dans l'emploi ; une absence de repère ou de réseau dans la recherche d'emploi ou un découragement par des échecs successifs ; un niveau de qualification insuffisant au regard du projet professionnel.

En contrepartie, Pôle emploi verse aux missions locales une contribution financière, **non corrélée à l'atteinte d'objectifs de retour à l'emploi.** En 2010, Pôle emploi a versé aux missions locales **35 millions d'euros** pour assurer l'accompagnement de **150 000 jeunes.**

Le nombre de jeunes concernés par la cotraitance a augmenté fortement au cours des trois dernières années : 100 000 par an entre 2003 et 2008, puis 130 000 en 2009 et 150 000 en 2010.

(2) Un partenariat renforcé avec Pôle emploi

Depuis 2006, Pôle emploi et les missions locales sont engagés dans un **partenariat renforcé**, dont la sous-traitance est une composante.

L'accord-cadre, signé en janvier 2010, indique sur quels domaines porte ce partenariat renforcé : outre la cotraitance, il vise la **coopération dans les relations avec les employeurs**, la **mobilisation des outils et des mesures de la politique de l'emploi**, la contribution de Pôle emploi au fonctionnement des missions locales - **Pôle emploi met à disposition des missions locales des agents dont le nombre correspond à 325 ETP** - et les actions de communication et d'échange d'informations.

Parmi les « socles » du partenariat renforcé, l'accord cadre fait référence, notamment, à la notion de diagnostic partagé sur les besoins d'un territoire, à la nécessité pour chaque réseau de bien connaître les compétences de son partenaire, à l'existence « *d'un périmètre de travail conjoint, a minima concerté, en direction des employeurs* », et à **l'accès des missions locales aux offres d'emploi de Pôle emploi, via un extranet.**

L'accord-cadre pose comme principe que les jeunes suivis par une mission locale peuvent bénéficier des prestations proposées par Pôle emploi (hormis bien sûr l'accompagnement), selon des modalités fixées localement.

Inversement, Pôle emploi peut solliciter les missions locales pour faire bénéficier les jeunes qu'il suit de certaines de leurs prestations.

Dans sa première année de mise en œuvre, l'accord-cadre a été décliné d'abord au niveau régional - vingt-six conventions ont ainsi été signées - puis local, 471 conventions étant recensées. Un comité de pilotage assure le suivi de la convention et son évaluation. Il est lui aussi décliné au niveau régional et local. Un **comité de pilotage local** réunit le directeur de l'agence de Pôle emploi et le directeur de la mission locale, ainsi que leurs collaborateurs concernés par le partenariat.

d) Les voies de progrès

(1) Des difficultés sont constatées sur le terrain

Si l'accord-cadre organise, en principe, une coopération efficace entre Pôle emploi et les missions locales, **son application sur le terrain n'est pas toujours exempte de défauts.**

La mission a auditionné Agnès Jeannet et Laurent Caillot, qui sont les auteurs d'un rapport de l'Igas¹ critique sur la qualité du partenariat entre Pôle emploi et les missions locales, qu'ils ont étudié au cours de l'année 2009.

Concernant la cotraitance, ils ont déploré l'absence de véritable cahier des charges et de règle claire de partage des compétences. Ils ont également estimé que l'accompagnement apporté par les missions locales n'est pas véritablement renforcé. Le coût de cet accompagnement atteint 165 euros par jeune (en 2009), alors que la plupart des autres actions de cotraitance ou de sous-traitance bénéficient de budgets nettement supérieurs, sans même parler du contrat d'autonomie, qui culmine à 7 700 euros. Agnès Jeannet a qualifié la convention de cotraitance de « *contrat administratif de subventionnement, sans trop d'ambitions* ».

Ils ont également regretté que les agences de Pôle emploi ne disposent pas de suffisamment de marges de manœuvre pour la négociation de plans d'actions avec les missions locales. Ils ont enfin mis en évidence des phénomènes de concurrence entre les missions locales et les agences de Pôle emploi qui ne partageaient pas toujours les offres d'emploi qu'elles avaient collectées et ne travaillaient pas de manière cohérente sur la prescription des contrats aidés.

Un autre problème récurrent dans les relations entre Pôle emploi et les missions locales est la difficulté à gérer les flux de jeunes demandeurs d'emploi orientés vers les missions locales. Vincent Delpy, secrétaire général du CNML, a expliqué à la mission que les volumes sont décidés au niveau national, en accord avec Pôle emploi, mais qu'ils ne correspondent pas toujours aux besoins qui apparaissent sur le terrain. Les missions locales ont

¹Cf. le rapport « *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville* » par Agnès Jeannet, Laurent Caillot et Yves Calvez, membres de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) (juillet 2010).

ainsi accueilli 180 000 jeunes en 2010, soit 30 000 de plus que l'objectif fixé, ce qui peut provoquer des problèmes de financement. Jusqu'à présent, les missions locales ont toujours accepté d'accueillir des jeunes au-delà des limites fixées, considérant que cela faisait partie de leur mission de service public.

(2) Des améliorations récentes

Dans plusieurs domaines, l'accord-cadre conclu en 2010 comporte des avancées notables :

- il apporte un début de réponse à la critique relative au manque de partage clair des compétences puisqu'il définit des critères pour orienter les jeunes vers les missions locales ;

- il porte une attention particulière au public des zones urbaines sensibles, qui doit avoir plus facilement accès aux contrats aidés ;

- surtout, il introduit une **procédure destinée à mieux réguler les flux dans le cadre de la cotraitance** : il prévoit que les comités de pilotage veillent à la régulation des flux et que, en cas d'écart significatif par rapport aux objectifs fixés, ils procèdent à une alerte ; au-delà d'un certain seuil de dépassement, les parties signataires s'engagent à actualiser les volumes d'entrées en cotraitance.

Le **financement unitaire de la cotraitance est en outre porté à 230 euros par jeune en 2010-2011**. Ce chiffre est en progression par rapport à 2009 mais reste en deçà de celui accordé aux autres cotraitants (375 euros pour Cap emploi) ou de la prestation, sous-traitée, de mobilisation vers l'emploi, dont le coût unitaire moyen est de l'ordre de 1 100 euros. Selon les calculs de l'UNML, cette subvention ne permet même pas de couvrir le coût de l'accompagnement d'un jeune, estimé à 409 euros.

Agnès Jeannet a par ailleurs fait observer que la direction générale de Pôle emploi avait, à la suite des recommandations de l'Igas, donné plus de liberté aux échelons déconcentrés pour nouer des accords avec les missions locales.

(3) Les conséquences des nouvelles conventions pluriannuelles d'objectifs

L'activité des missions locales s'inscrit dans le cadre défini par des **conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO)**, élaborées sous l'égide de la DGEFP. Or, la nouvelle génération de CPO se distingue des précédentes par la place accordée, pour évaluer les missions locales, à **leurs résultats en matière de placement des jeunes demandeurs d'emploi**.

Jean-Patrick Gille, au nom de l'UNML, a dit redouter que cette nouvelle orientation fixée aux missions locales ne soit source de tensions dans leurs relations avec Pôle emploi, dans la mesure où elle exacerberait la concurrence entre les deux organismes, qui seraient tous deux évalués sur la base des mêmes critères.

Pour la mission d'information, il est légitime que l'activité des missions locales soit évaluée au regard de leurs résultats en matière de placement, même si cet indicateur ne doit évidemment pas être exclusif et doit tenir compte de la grande distance à l'emploi des jeunes qui sont orientés vers les missions locales. L'accompagnement qu'elles dispensent a en effet pour finalité l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. **Cette attention nouvelle portée aux résultats obtenus en matière de placement est d'ailleurs cohérente avec la volonté de la mission de privilégier, pour Pôle emploi, un pilotage par la performance**, appuyé sur des indicateurs de résultats plus que de moyens. Si les règles du jeu sont claires et respectées, concernant notamment le partage des offres d'emploi, il peut en résulter une saine émulation entre les deux réseaux qui gagneraient à échanger sur leurs expériences et leurs bonnes pratiques.

Un problème plus complexe, également soulevé par Jean-Patrick Gille, est celui de la collecte des offres d'emploi : *« Un critère vient d'être introduit qui nous pose problème dans nos rapports avec Pôle emploi : la collecte d'offres d'emploi. Pour l'instant, cette activité, très importante dans les statistiques de Pôle emploi, restait entièrement de son ressort. Si nous sommes placés en compétition sur la collecte d'offres d'emploi, cela pourrait créer des tensions. »* **La mission n'est pas certaine qu'il soit pertinent de positionner les missions locales sur le créneau de la collecte des offres d'emploi.** Certes, un conseiller d'une mission locale peut recueillir des offres à l'occasion de ses contacts avec les entreprises. Il est alors important que l'offre soit également communiquée à Pôle emploi, la mission locale n'ayant pas nécessairement dans son portefeuille de demandeurs d'emploi le profil adéquat. En revanche, développer une activité systématique de collecte d'offres d'emploi, comparable à celle de Pôle emploi, risque d'occasionner des doublons, le partage des tâches n'étant pas évident à opérer entre les deux organismes. Il n'y aurait pas grand sens à ce que les missions locales, une fois qu'un contact a été établi avec une entreprise, collectent uniquement les offres d'emploi destinées aux jeunes par exemple. La mission appelle donc à la prudence sur ce point, à moins qu'une articulation satisfaisante pour les deux parties soit trouvée.

2. La collaboration avec le réseau Cap emploi

L'autre cotraitant de Pôle emploi est le réseau Cap emploi, spécialisé dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi travailleurs handicapés.

Le nombre de demandeurs d'emploi handicapés a été évalué à 250 256 à la fin de l'année 2009. Cette même année, Cap emploi a réalisé 52 749 placements, chiffre en baisse de 10 % par rapport à 2008.

a) Rappel du contexte dans lequel interviennent les réseaux Cap emploi

Fondé par la loi d'orientation du 30 juin 1975, le dispositif français d'insertion professionnelle des personnes handicapées repose sur un double mécanisme d'incitation à l'embauche : l'octroi d'aides spécifiques et la pénalisation financière des entreprises qui ne participent pas à cet effort de recrutement. La loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés a instauré une obligation d'emploi des travailleurs handicapés pour tous les employeurs, y compris publics, ayant vingt salariés ou plus, dans la proportion de 6 % de l'effectif total. Les employeurs privés ont la faculté de s'acquitter de cette obligation en versant une contribution annuelle à l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph) dont les statuts ont été agréés par l'Etat en 1988. Son rôle essentiel est de financer environ cent-vingt associations départementales, regroupées sous le même label « Cap emploi », par le biais de subventions.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a renforcé l'obligation d'emploi pour les entreprises de plus de vingt salariés et augmenté le montant de la contribution annuelle à l'Agefiph de celles qui n'atteignent pas le quota de 6 % de travailleurs handicapés. Elle a également soumis les personnes publiques ne respectant pas l'obligation d'emploi d'au moins 6 % de personnes handicapées au versement d'une contribution financière et créé le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), qui est l'équivalent de l'Agefiph pour les employeurs publics. Par ailleurs, cette loi a confié à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), au sein de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), un rôle essentiel : décider de l'orientation professionnelle de la personne après avoir réalisé l'évaluation de son employabilité.

Au début des années 2000, la collaboration entre l'ANPE, le réseau Cap emploi et l'Agefiph a pris un tournant décisif avec la déclinaison du Plan d'aide au retour à l'emploi-projet d'action personnalisé (Pare-Pap) pour les demandeurs d'emploi handicapés. Sa mise en œuvre au niveau régional et local, sur la base de la convention du 10 août 2001 entre l'Agefiph et l'ANPE, a alors soulevé certaines difficultés. D'une part, les associations du réseau Cap emploi, soucieuses de maintenir leur autonomie, ont pu craindre une hégémonie de l'Agefiph. D'autre part, en ce qui concerne la répartition des publics, les Cap emploi ont eu l'impression que l'ANPE leur envoyait spécifiquement des demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à reclasser, gardant pour ses propres agents les publics plus proches de l'emploi.

b) Les modalités de la coopération entre Pôle emploi et le réseau Cap emploi

La **convention de collaboration entre Pôle emploi, l'Agefiph et le FIPHFP**, qui couvre les années 2010 et 2011, fixe **deux objectifs nationaux** aux partenaires : retrouver, fin 2011, le niveau de sorties pour reprise d'emploi des personnes handicapées qui était constaté en 2008, en privilégiant le retour à l'emploi durable ; accroître d'au moins 10 % par an l'effort de formation en faveur des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi (DEBOE). Par ailleurs, elle souligne que le contexte général de l'emploi appelle une mobilisation accrue et adaptée aux enjeux de l'emploi des personnes handicapées qui appelle un renforcement du partenariat

Le financement du réseau Cap emploi provenait, en 2010, de l'Agefiph et du FIPHFP, à hauteur de 71,42 millions d'euros, et de Pôle emploi, au titre de la cotraitance, à hauteur de 26 millions d'euros.

(1) Les principales caractéristiques de la cotraitance

Le principe de la cotraitance repose sur la reconnaissance du réseau Cap emploi en tant que « spécialiste » du handicap et de l'accompagnement des DEBOE vers l'insertion professionnelle en milieu ordinaire. **Le réseau des Cap emploi a vocation à accompagner les personnes ayant besoin, au regard de leur handicap, d'un accompagnement spécialisé de leur parcours d'insertion professionnelle.** Les conseillers de Pôle emploi orientent les demandeurs d'emploi en tenant compte de critères définis dans les conventions régionales et locales qui déclinent la convention nationale.

Au plan quantitatif, la convention prévoit que, compte tenu de la forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi, le réseau des Cap emploi accueille 70 000 demandeurs d'emploi handicapés par an, positionnés par Pôle emploi sur un parcours « Appui » ou un parcours « Accompagnement ». Cependant, sur la base d'un bilan à mi-parcours, le flux envisagé pour l'année 2011 peut être renégocié à la baisse sans toutefois se situer en deçà de 64 000 DEBOE. Tendanciellement, **Pôle emploi accompagne les deux tiers** des travailleurs handicapés et le réseau Cap emploi l'autre tiers.

Au titre de la cotraitance, Pôle emploi verse, en 2010, 375 euros par personne suivie. Cette somme est portée à **385 euros** en 2011.

Enfin la convention ajoute un critère relatif à la date d'inscription du demandeur d'emploi handicapé en précisant qu'« *au moins 60 % de ces DEBOE sont orientés par Pôle emploi vers les Cap emploi suite à leur inscription à Pôle emploi ou un mois au plus après celle-ci* », ce qui vise à favoriser une orientation précoce vers les Cap emploi.

(2) La collaboration entre les deux réseaux

Au-delà de la cotraitance, la convention organise la collaboration entre Pôle emploi et le réseau Cap emploi.

Pôle emploi peut mobiliser, pour les DEBOE qu'il accompagne, des prestations proposées par Cap emploi. L'Agefiph et le FIPHFP mettent à disposition de Pôle emploi les aides et outils conçus pour les personnes handicapées et les employeurs. Cap emploi peut mobiliser des prestations de Pôle emploi selon des modalités fixées dans les conventions locales. En matière de formation, l'Agefiph et le FIPHFP mettent à la disposition de Pôle emploi leurs outils et actions de préparation à l'emploi ; inversement, Cap emploi peut prescrire aux demandeurs d'emploi qu'il suit des formations conventionnées par Pôle emploi ou des AFPR.

La convention prévoit aussi, pour renforcer la collaboration entre les équipes des deux réseaux, que Pôle emploi, l'Agefiph et le FIPHFP organisent des sessions de formation à l'intention de tous les « référents handicap » de Pôle emploi sur les modalités de la collaboration, la nouvelle offre de services des Cap emploi ainsi que sur les outils de l'Agefiph et du FIPHFP mobilisables en faveur des handicapés. Les équipes de Cap emploi bénéficient d'une formation analogue pour connaître les services et prestations de Pôle emploi, ainsi que ses outils de communication.

c) Une collaboration grandement perfectible

Au cours des auditions auxquelles elle a procédé, la mission d'information a eu l'impression que **les relations entre Pôle emploi et l'Agefiph, d'une part, entre l'Agefiph et les Cap emploi, d'autre part, n'étaient pas toujours empreintes de la confiance à laquelle on pourrait s'attendre.** Localement, les relations entre Pôle emploi et les Cap emploi semblent plus satisfaisantes, même s'il est bien sûr difficile de tirer en ce domaine une conclusion générale.

(1) Un désengagement de Pôle emploi ?

Les représentants de l'Agefiph tout comme ceux des deux réseaux qui fédèrent les Cap emploi, l'Union nationale pour l'insertion des travailleurs handicapés (Unith) et Ohé Prométhée, ont **reproché à Pôle emploi de se désengager du suivi des personnes handicapées**, mais sans nécessairement donner le même sens à cette critique...

Pour leur part, les représentants du réseau Cap emploi ont insisté sur l'aspect financier et conjoncturel de ce désengagement, lié à l'exercice 2011, pour lequel Pôle emploi a réduit ses financements en direction du réseau Cap emploi en raison d'une contrainte budgétaire accrue. Christian Charpy s'en est expliqué lors de sa première audition par la mission commune d'information : *« En 2009, nous avons convenu de confier à Cap emploi l'accompagnement de 64 000 demandeurs d'emploi handicapés, mais nous avons été submergés de demandes ; lorsque j'ai demandé à l'Agefiph de revoir à la hausse le nombre de personnes suivies, je me suis heurté à un refus. En 2010, par convention, il a été porté à 70 000, et la rétribution versée à l'Agefiph augmentée de 11 %. Mais en 2011, compte tenu de nos contraintes*

budgétaires et de la stabilisation du nombre de demandeurs d'emploi handicapés, j'ai préféré revenir à 64 000 dossiers transférés. »

Le directeur général de l'Agefiph, Pierre Blanc, s'est lui-même situé sur un autre terrain, en estimant que la constitution de Pôle emploi s'est traduite par un désinvestissement de l'institution en ce qui concerne le placement et la prise en charge des travailleurs handicapés : *« Quand l'ANPE existait, elle réalisait environ 15 % de placements de plus que le réseau Cap emploi. En revanche, depuis la création de Pôle emploi, ce rapport s'est inversé ». Or, « la loi de 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées indique clairement que les personnes handicapées doivent bénéficier en priorité des services de droit commun. »*

Il n'est pas choquant que Pôle emploi veuille faire varier, à l'intérieur des limites prévues par la convention de collaboration, le nombre de demandeurs d'emploi orientés vers Cap emploi, en fonction de l'évolution du chômage et de ses propres capacités financières. Il est en revanche plus gênant de constater une moindre efficacité en matière de retour vers l'emploi des personnes handicapées. Peut-être cette dégradation est-elle une conséquence, provisoire, des bouleversements occasionnés par la fusion. Mais elle a peut-être des causes plus structurelles, qui tiendraient par exemple à une **méconnaissance, entraînant une faible utilisation, des dispositifs financés par l'Agefiph ou le FIPHFP**. Pascal Michel, délégué général de l'Unith, a ainsi indiqué que *« si les Cap emploi accompagnent un tiers des demandeurs d'emploi et réalisent plus de 50 % des placements dans l'année, ils utilisent 80 % des aides de l'Agefiph »*.

Dans le cadre de la renégociation de la convention Etat-Unedic-Pôle emploi, **il conviendrait de faire figurer le suivi des personnes handicapées parmi les priorités de l'institution et de mieux identifier les demandeurs d'emploi handicapés dans le système d'information de Pôle emploi, première étape d'une mobilisation accrue des moyens mis en œuvre en faveur de l'emploi des personnes handicapées.**

(2) Qui orienter vers Cap emploi ?

Un autre problème, ancien semble-t-il, est celui des critères qui doivent présider à l'orientation des demandeurs d'emploi handicapés vers Cap emploi.

Dès sa première audition, Christian Charpy a attaqué Cap emploi et l'Agefiph sur ce thème : *« Je ne mets pas en cause les compétences des Cap emploi mais j'observe qu'ils sont parfois réticents à prendre en charge les cas les plus difficiles, parce que l'Agefiph les évalue en fonction de leurs résultats en matière de retour à l'emploi, alors qu'ils sont pourtant spécialistes de l'emploi des personnes handicapées. »*

Au début de l'année 2010, une évaluation de la collaboration entre l'ANPE, l'Agefiph et Cap emploi, portant sur les années 2007 et 2008, a été

rendue publique¹. Elle indiquait déjà que les critères d'orientation des demandeurs d'emploi vers Cap emploi soulevaient des difficultés d'application : alors que l'ANPE devait envoyer à Cap emploi des personnes pouvant accéder à l'emploi sans difficultés majeures, ses conseillers avaient tendance à orienter vers le réseau spécialisé les personnes dont ils estimaient que les difficultés d'accès à l'emploi nécessitaient un accompagnement renforcé. De fait, 69 % des personnes orientées vers Cap emploi relevaient d'un parcours d'accompagnement renforcé, alors que la convention fixait un objectif de 51 %. Cette évaluation a également mis en évidence que les conseillers se sentaient peu armés pour estimer si le handicap constituait ou non un obstacle au retour à l'emploi.

La convention de collaboration conclue en 2010 est assez évasive sur la question de l'orientation, puisqu'elle renvoie sur ce point aux conventions régionales et locales. Des témoignages recueillis par la mission ont cependant indiqué que l'obligation, figurant dans la convention, que 60 % au moins des personnes orientées vers Cap emploi le soient dans un délai d'un mois après leur inscription à Pôle emploi pouvait conduire à orienter vers le réseau les derniers inscrits, sans examiner de manière suffisamment approfondie si cette décision était la plus appropriée.

La question des critères d'orientation vers Cap emploi doit donc être revue. Il paraîtrait logique que soient orientés vers Cap emploi les demandeurs d'emploi pour lesquels le handicap est un frein majeur à l'accès à l'emploi, afin qu'ils puissent bénéficier de l'expertise spécialisée de ce réseau. Les critères d'orientation pourraient être affinés en s'appuyant sur les conclusions du rapport d'évaluation précité qui indiquait notamment que Pôle emploi était plus performant pour le retour vers l'emploi des personnes handicapées physiques que pour les personnes souffrant de handicaps intellectuels ou mentaux.

Comme il est peu réaliste d'imaginer que tous les conseillers de Pôle emploi deviennent des spécialistes du handicap, la question de la procédure d'orientation mérite également être réexaminée. Faut-il renforcer le nombre de « référents handicaps » à Pôle emploi, sachant qu'il y en a actuellement au moins un par bassin d'emploi ? Ou réfléchir aux modalités d'un diagnostic partagé ? L'évaluation précitée mentionne que de tels procédures ont parfois été mises en place au niveau local, mais qu'elles ont souvent été suspendues à cause de la surcharge de travail des conseillers de Pôle emploi. Peut-être les CDAPH pourraient-elles contribuer davantage à l'orientation : aujourd'hui, elles orientent vers Pôle emploi les personnes handicapées pouvant accéder à un emploi sur le marché du travail, à charge ensuite pour Pôle emploi de décider s'il assure l'accompagnement de la personne en interne ou s'il le délègue à son cotraitant. On pourrait envisager qu'elles donnent une indication sur l'orientation qui leur paraîtrait la plus opportune, un passage à Pôle emploi

¹ Cf. « Evaluation du partenariat ANPE-Pôle emploi et Agefiph-Cap emploi 2007-2008 - Synthèse transversale et enquête statistique », Les cahiers n° 6 - Etudes, mars 2010.

étant de toute façon obligatoire pour l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi et les éventuels droits à indemnisation.

- (3) Mieux associer le réseau Cap emploi à la détermination des règles de collaboration avec Pôle emploi

Les Cap emploi aspirent à être mieux associés à la définition des modalités de leur collaboration avec Pôle emploi. Jean-Claude Garnier, vice-président de l'Unith, a estimé que les acteurs de terrain étaient en effet exclus de l'élaboration de la convention passée avec l'Agefiph et le FIPHFP. Il a précisé que les flux décidés dans le cadre de la cotraitance sont fixés au niveau national, puis déclinés régionalement, sans qu'à aucun moment les Cap emploi ne soient parties prenantes des décisions prises.

La mission estime souhaitable de répondre à cette légitime attente en associant plus étroitement les Cap emploi à l'élaboration de la convention. Cette association sera facilitée par la fusion prochaine des deux réseaux Unith et Ohé Prométhée, qui permettra de disposer d'un interlocuteur unique représentant la très grande majorité des Cap emploi.

3. La transformation des relations avec l'Apec

Sous la pression du droit de la concurrence, l'Apec est engagée, depuis plusieurs années, dans une évolution profonde de ses missions et de son cadre juridique. En tant qu'organisme percevant une cotisation décidée dans un cadre conventionnel mais rendue obligatoire par décision réglementaire, l'association fait en effet aujourd'hui face à l'obligation de clarifier les conditions dans lesquelles elle utilise un financement assimilable à une aide d'Etat. Cet impératif juridique a des conséquences sur le fonctionnement de l'association bien au-delà de la question de l'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi. Conformément à son mandat, la mission d'information ne s'est cependant intéressée qu'aux aspects de l'évolution de l'Apec qui ont un impact sur ses relations avec Pôle emploi. Elle s'est pour cela largement appuyée sur le rapport de l'Igas rendu public en juillet 2010¹.

a) L'Apec, un ancien cotraitant

Sur la période allant de la signature de la convention nationale pour la mise en œuvre du programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (Pap-ND), en juillet 2001, jusqu'au 31 mars 2010, les relations entre l'Apec et l'ANPE, (puis Pôle emploi) se sont inscrites principalement dans le cadre d'une **relation de cotraitance**², à savoir un accord de gré à gré, en dehors des règles de la commande publique, pour déléguer à l'Apec le placement de cadres demandeurs d'emploi. Aux termes de cette convention, l'ANPE a

¹ Cf. le rapport « Contrôle de l'association pour l'emploi des cadres, ingénieurs et techniciens (Apec) » établi par Frédéric Laloue et Didier Noury, membres de l'Igas, juillet 2010.

² Cette convention a été renouvelée en 2004 et 2006, puis prolongée par avenants en décembre 2008, août 2009 et janvier 2010.

confié à l'association la mission d'accompagner, chaque année, quelques 30 000 demandeurs d'emploi (35 000 en 2009 dans le contexte de crise économique), dont 10 % de chômeurs non indemnisés, en substitution du suivi assuré normalement par l'ANPE puis par Pôle emploi.

La réalisation de ces prestations de cotraitance a mobilisé des moyens importants pour l'Apec. Pour mettre en œuvre la convention de 2001, l'association a recruté plus de deux cents consultants. D'après les estimations de l'Igas, en 2008, l'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi a absorbé le tiers du temps de travail du réseau et même la moitié, si on inclut dans ce calcul la prise en compte du temps de travail des fonctions support.

Au plan financier, le travail de l'Apec dans le cadre de la cotraitance s'est accompagné du versement par l'ANPE d'une rémunération forfaitaire par chômeur indemnisé suivi (rémunération dont le montant varie selon le type d'accompagnement réalisé), l'Apec prenant en charge le coût de l'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi ne relevant pas de l'assurance chômage. Pour donner un ordre de grandeur, **la subvention versée par Pôle emploi représentait un peu moins de vingt millions d'euros par an et environ 15 % des recettes de l'association.** D'après les estimations de la mission de l'Igas, cette subvention ne couvrait cependant qu'environ 60 % du coût de la cotraitance par l'Apec, le solde étant assuré par l'Apec sur ses ressources propres.

On peut signaler enfin que les liens entre l'Apec et le service public de l'emploi se sont inscrits principalement mais pas entièrement dans le cadre de la cotraitance. En effet, dans le cadre de contrats passés avec l'ANPE ou l'Unedic, l'Apec a assuré à titre expérimental, pendant cette période, un certain nombre de prestations d'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi portant sur des effectifs réduits et des populations bien circonscrites. On peut citer l'exemple d'*Etap'carrières*, une prestation définie par une convention tripartite ANPE-Unedic-Apec, ayant pour objet l'accompagnement de cadres demandeurs d'emploi de plus de quarante-cinq ans. En outre, en dehors de tout cadre conventionnel, l'Apec a assuré une offre de services à destination des demandeurs d'emploi qui bénéficiaient déjà par ailleurs d'un suivi de l'ANPE (les flux concernés se sont montés à trois à quatre mille personnes par an entre 2009 et 2010).

b) Le passage au régime de la sous-traitance

A la suite de demandes de renseignement adressées au Gouvernement français par la Commission européenne en 2005, 2006 et 2008, les pouvoirs publics ont dû clarifier, au regard du droit de la concurrence (et plus précisément des règles encadrant les aides d'Etat au titre de la compensation d'obligations de service public), l'utilisation par l'Apec de la cotisation prélevée sur les cadres et les entreprises. Cela a abouti à la transmission à la Commission européenne d'un **mandat de service public en janvier 2009**. Ce mandat assigne à l'Apec cinq missions d'intérêt général susceptibles d'être financées par la cotisation obligatoire prélevée par l'association. Ces mission

portent : 1) sur le renforcement de la maîtrise de leur environnement professionnel par les cadres, 2) sur la création et le développement d'un système d'information permettant aux personnes en recherche d'emploi ou en mobilité d'accéder de façon fiable au marché du travail, 3) sur l'accompagnement des recruteurs dans leur recherche de candidats, 4) sur l'accès des jeunes diplômés au premier emploi et 5) sur le développement d'un programme d'études sur le marché de l'emploi des cadres.

Ce mandat n'intègre donc pas l'accompagnement des cadres demandeurs d'emploi et renvoie donc les anciennes actions de cotraitance au champ concurrentiel.

Depuis le printemps 2010 et la fin de la convention de cotraitance, la délégation par Pôle emploi du suivi de cadres demandeurs d'emploi ne peut plus s'effectuer que dans le cadre de marchés conclus dans le respect des règles de la commande publique. L'Apec peut bien entendu concourir à ces appels d'offres. Elle ne peut en revanche utiliser le produit de la cotisation obligatoire pour couvrir les charges liées à cette activité sous peine de distorsion de concurrence. C'est uniquement par les recettes tirées de la facturation à Pôle emploi de ses prestations d'accompagnement (recettes incluant une marge « raisonnable ») que l'Apec doit désormais financer cet aspect de son activité.

L'association a répondu à l'appel d'offres « Atouts cadres » lancé par Pôle emploi en mars 2010. Ce marché, divisé en seize lots, prévoit l'accompagnement d'un nombre de bénéficiaires compris entre 30 000 et 70 000 personnes, entre le 1^{er} août 2010 et le 31 mai 2012. Retenue pour exécuter une partie de ces marchés, **l'Apec est ainsi devenue un opérateur privé de placement**. Cette mutation pose à l'association de nouveaux défis.

En premier lieu, l'Apec doit faire face à un recul important de son activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi. En effet, le volume total d'activité délégué par Pôle emploi dans le programme « Atouts cadres » est, dans les prévisions les plus larges, équivalent au volume auparavant pris en charge par l'association dans le cadre de la cotraitance (soit 30 000 à 35 000 cadres au chômage suivis par an). Or, l'Apec doit désormais « partager » cette activité avec ses concurrents, notamment avec Ingeus, qui a remporté cinq lots, correspondant à environ 44 % du marché. Anticipant ce recul de l'activité de l'association, l'Igas indiquait d'ailleurs dans son rapport de 2010 que cette évolution nécessiterait *« une adaptation décisive et rapide de l'offre de service, des pratiques et du dimensionnement du réseau. Une partie importante des effectifs opérationnels devra être redéployée sur des activités préfinancées, destinées aux cadres en emploi ou aux jeunes diplômés »*.

En deuxième lieu, l'Apec est désormais dans l'obligation de fournir une **comptabilité analytique précise de ses activités afin de distinguer ce qui relève des missions d'intérêt général et ce qui relève des prestations marchandes**.

Enfin, en tant que sous-traitant, l'Apec est désormais soumise, de la part de Pôle emploi, à un contrôle strict des méthodes et des résultats de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. C'est un changement majeur dans les relations entre l'association et l'opérateur public, ce dernier n'ayant procédé qu'à une supervision assez lointaine de son cotraitant avant 2008.

c) Une situation qui reste à clarifier

Le mandat de service public notifié en 2009 semble, à première vue, donner un cadre clair et bien circonscrit aux activités de l'Apec en matière de placement des demandeurs d'emploi. En effet, il n'existe *a priori* que deux possibilités :

- soit un cadre demandeur d'emploi est confié à l'Apec dans le cadre d'une relation de sous-traitance et, dans ce cas, l'association travaille à son placement en facturant ses services à Pôle emploi conformément aux conditions fixées par le cahier des charges de l'appel d'offres ;

- soit ce cadre est accompagné par Pôle emploi (ou un sous-traitant autre que l'Apec) et dans ce cas l'association est exclue de son suivi.

Les déclarations faites par le représentant de l'Apec lors de son audition par la mission d'information suggèrent cependant que la réalité est peut-être plus complexe que cela. Il est possible qu'il existe en effet un espace non marchand sur lequel l'Apec pourrait continuer à délivrer des prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi finançables par la cotisation obligatoire. C'est, si l'on interprète bien ses propos, le sens des analyses qu'a développées Bertrand Hébert, directeur du développement des activités institutionnelles et partenariales de l'Apec, au cours de son audition par la mission d'information.

Premier point du raisonnement : **le cœur de métier de l'Apec est la sécurisation des parcours professionnels des cadres tout au long de leur carrière**, et ce quels que soient leur âge ou leur position par rapport à l'emploi : *« Le public de l'Apec n'est pas segmenté suivant son âge ou sa situation au regard de l'emploi et du chômage : quel que soit son statut, une personne ayant cotisé est un ayant-droit des services de l'Apec pendant toute sa vie. Telle est la promesse de l'Apec, en termes de marketing et là se trouve l'enjeu pour l'association. (...) Sur cent cadres qui s'adressent à nous, soixante-dix sont en activité et nous sollicitent dans une logique d'anticipation de leur carrière professionnelle. Pôle emploi ne les verra jamais. »*

Si on admet ce qui précède, à savoir que l'Apec a vocation à accompagner le déroulement de carrière des cadres à toutes ses étapes, il reste cependant que **son activité risque d'empiéter sur celle de Pôle emploi**. Or, Bertrand Hébert a souligné que l'Apec *« ne peut pas faire la même chose que Pôle emploi car la même mesure ferait alors l'objet d'un double financement. (...) La différence résidera dans le contenu de l'offre de services et dans sa forme, notamment du point de vue de la fréquence des rendez-vous. (...) L'Igas disait explicitement qu'il ne serait plus possible, pour les cadres demandeurs*

d'emploi, d'être suivi par l'Apec au titre de la cotisation, dès lors que celle-ci constitue une aide d'Etat et que la puissance publique finance déjà Pôle emploi. Il n'y a aucune raison pour que la puissance publique paie deux fois pour le même service. Il fallait donc différencier les services ».

L'Apec, prestataire spécialisé dans l'emploi des cadres, offrirait donc un service spécialisé et un accompagnement personnalisé que Pôle emploi, prestataire généraliste et soumis à des contraintes de traitement de masse, ne serait pas en mesure de fournir. Dans ces conditions, il n'y aurait pas cumul d'aides publiques mais synergie entre deux prestations complémentaires, Pôle emploi offrant aux cadres un socle de services généralistes valables pour tous les demandeurs d'emploi, tandis que l'Apec, conformément à sa vocation d'accompagnement des cadres tout au long de la vie professionnelle, apporterait un conseil et une orientation spécifiques.

Cette interprétation par l'Apec de son mandat de service public et des contraintes liées au droit de la concurrence est stimulante. Elle identifie un positionnement de l'association au sein du service public de l'emploi centré sur les problématiques de sécurisation des parcours professionnels et légitimant un appui aux demandeurs d'emploi dans un cadre qui ne relève ni de la cotraitance (désormais interdite), ni de la sous-traitance (que l'Apec peut toutefois pratiquer par ailleurs si elle remporte des appels d'offre).

On peut noter que le positionnement sur ces missions correspond à l'une des deux stratégies envisagées par l'Igas dans son rapport de juillet 2010 en ce qui concerne l'avenir de l'Apec : *« Les cadres chômeurs suivi par Pôle emploi ou un autre opérateur privé ne peuvent ipso facto être exclus du bénéfice des conseils et prestations que l'Apec doit offrir à tous les cadres. L'offre de ces prestations spécifiques de conseil et d'accompagnement devrait être définie sur la base d'une décision de principe du conseil d'administration. En revanche, conformément aux récentes décisions des instances de renforcer l'action de l'Apec en faveur des cadres en activité, ces missions devraient privilégier ce qu'il est désormais convenu d'appeler la sécurisation des parcours professionnels des cadres. »*¹

Cette forme originale d'articulation de l'Apec avec les autres composantes du service public de l'emploi, présenterait deux avantages importants. D'une part, en offrant à l'Apec un rôle clairement identifié au sein du service public de l'emploi, elle pérenniserait une institution qui a capitalisé une grande expérience dans le domaine de la sécurisation des parcours professionnels. D'autre part, elle maintiendrait dans le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi une structure relativement souple, apte à offrir des prestations personnalisées, tranchant, comme l'a souligné l'Apec, avec *« l'approche extrêmement modélisée du retour à l'emploi que nous avons apprise à travers notre relation avec Pôle emploi [et qui] n'est pas le schéma le plus efficace. »*

¹ Rapport précité de l'Igas, p. 96.

Il faut toutefois accueillir avec prudence ce positionnement stratégique de l'Apec. Sa validité est suspendue à l'appréciation que fera la Commission européenne du mandat de service public communiqué par les autorités françaises en 2009 et auquel la Commission n'a toujours pas répondu. Cela confirme la nécessité, soulignée par l'Igas, de clarifier davantage encore le mandat de service public de l'Apec.

B. LES RELATIONS DE PÔLE EMPLOI AVEC SES SOUS-TRAITANTS

Dans le prolongement des développements qui précèdent sur la relation de Pôle emploi avec l'Apec, la mission s'est intéressée aux modalités de recours par Pôle emploi à la sous-traitance, notamment pour faire appel aux services des opérateurs privés de placement.

1. La place des opérateurs privés de placement dans le service public de l'emploi

a) La sous-traitance, source présumée de gains d'efficacité pour le service public de l'emploi

A la suite de la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005, qui était revenue sur le monopole étatique du placement des demandeurs d'emploi instauré en 1945, les opérateurs privés de placement (OPP) ont occupé une place grandissante dans l'accompagnement global des demandeurs d'emploi¹. Les raisons du recours à cette sous-traitance sont multiples, mais se réfèrent toutes au même objectif : améliorer l'efficacité du service public de l'emploi en permettant un retour à l'emploi plus rapide et plus durable. Au-delà des convictions idéologiques de certains de ses promoteurs (une organisation privée serait par nature plus efficace qu'une organisation publique), les bienfaits de la sous-traitance du placement des demandeurs d'emploi reposent sur deux arguments principaux :

- la mise en concurrence des opérateurs publics et des entreprises privées est un facteur d'émulation réciproque. En particulier, la sous-traitance est supposée permettre d'élargir la gamme des méthodes de placement, de favoriser les expérimentations et les échanges d'expérience. Comme le résumait le rapport du Sénat relatif au projet de loi de programmation pour la cohésion sociale : « *Le renforcement de la concurrence doit favoriser*

¹ On distingue la sous-traitance de prestations ponctuelles (ateliers de recherche d'emploi, bilan de compétence approfondi, etc.) et la sous-traitance globale qui délègue entièrement l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Dans cette partie, il n'est question que de la sous-traitance globale aux OPP. À noter que, dans les comptes de Pôle emploi, dans la partie « budget d'intervention », ces deux formes de sous-traitance sont distinguées.

*l'émergence des bonnes pratiques et dynamiser le service public de l'emploi. »*¹;

- la sous-traitance est également un moyen souple pour l'opérateur public d'ajuster le niveau des moyens nécessaires au suivi des chômeurs et de faire face aux pics d'activité. C'est un argument qui a été particulièrement d'actualité avec la crise économique qui est intervenue à partir de 2008.

b) Une sous-traitance d'une ampleur inédite depuis 2008

En 2006, un appel d'offres lancé par l'Unedic a donné pour la première fois à la sous-traitance globale de l'accompagnement des chômeurs une importance significative, en prévoyant la délégation pendant deux ans du suivi de 46 000 allocataires par an présentant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

En 2008, la sous-traitance a changé une nouvelle fois d'ordre de grandeur, quand l'ANPE a défini des marchés de sous-traitance globale pour deux prestations, « Cible emploi » et « Mobilisation vers l'emploi ». « Cible emploi » est un programme de suivi non ciblé, d'une durée de trois mois, qui comprend un entretien bimensuel, des ateliers à thème et la mise à disposition d'outils de recherche d'information pour élaborer un projet professionnel. Le second programme est une prestation d'une durée de six mois visant à faciliter l'intégration dans un emploi de personnes au chômage qui rencontrent des difficultés de réinsertion professionnelle et sociale (problèmes personnels de différente nature : santé, surendettement, hébergement, contraintes familiales...). Ces deux programmes ont conduit à déléguer aux OPP le suivi de 900 000 chômeurs sur la période 2009-2010 pour un coût cumulé de plus de 500 millions d'euros.

Après la fusion de l'ANPE et des Assedic, dans un contexte de forte montée du chômage entraînant la saturation des capacités de traitement de Pôle emploi, le recours aux OPP a constitué un moyen d'adaptation des capacités à la conjoncture. L'opérateur public a alors mis en place **deux programmes de sous-traitance supplémentaires** ciblés sur des personnes rencontrant des difficultés particulières et nécessitant un suivi approfondi et personnalisé² :

- le programme « **Trajectoire emploi** ». Il vise les demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion durable (CDD ou missions d'intérim récurrents) souhaitant se stabiliser dans un emploi, ceux pour lesquels les perspectives d'emploi sont limitées localement et dont le retour à l'emploi nécessite un travail sur la mobilité professionnelle et/ou géographique et ceux qui se confrontent pour la première fois au marché du travail et dont la cible professionnelle est à clarifier. Déclenchée lors du projet

¹ Cf. le rapport Sénat n° 32 (2004-2005), fait par Louis Souvet et Valérie Létard, au nom de la commission des affaires sociales.

² Trois si l'on ajoute le marché « Atouts cadres », dont il a déjà été question dans le chapitre consacré à l'Apec.

personnalisé d'accès à l'emploi ou du suivi mensuel personnalisé, la prestation est prévue pour une durée de six mois, plus trois mois de suivi dans l'emploi en cas de reprise d'emploi ;

- le programme « **Accompagnement des licenciés économiques** ». Le public visé comprend les adhérents aux dispositifs de reclassement professionnel inscrits en catégorie 4 (salariés des entreprises locales en liquidation ou en redressement judiciaires ou de moins de mille salariés qui procèdent à des licenciements économiques). La prestation fournie par le sous-traitant est de douze mois, plus trois mois d'accompagnement dans l'emploi.

Lancée en mars 2009, la procédure d'appel d'offres a permis à Pôle emploi d'attribuer trente-trois lots régionalisés dans le cadre de chacun des deux programmes. Manpower, Adecco, Sodie et VAR sont les principaux titulaires des lots attribués sur le programme « Trajectoire emploi » avec respectivement 23 %, 10 %, 9 % et 7 % du montant prévisionnel total des marchés attribués, tandis que, pour le programme « Accompagnement des licenciés économiques », arrivent en tête Sodie et l'Afpa, avec des parts de marchés de, respectivement, 33 % et 10 %.

Là encore, le nombre de bénéficiaires et le montant des dépenses donnent une indication claire de l'ampleur que prend l'externalisation du suivi des demandeurs d'emploi par les OPP. L'objectif de ces deux programmes est en effet de déléguer l'accompagnement de 320 000 demandeurs d'emploi sur deux ans. Sur la période 2009-2010, 280 000 chômeurs leur ont effectivement été confiés, pour un coût d'un peu moins de 300 millions d'euros¹.

Le recours aux OPP depuis 2009

Programmes :	Cible emploi et Mobilisation vers l'emploi	Trajectoire emploi	Licenciés économiques
Demandeurs d'emploi effectivement suivis par les OPP	412 000 en 2009 483 000 en 2010	69 000 en 2009 sur les deux programmes 210 000 en 2010 sur les deux programmes	
Nombre de bénéficiaires prévus (cible, seuils minimum et maximum) de l'été 2009 à l'été 2011		320 000 sur les deux programmes	
		170 000 108 000 / 269 000	150 000 85 000 / 211 000
Coût constaté des programmes	244 millions d'euros en 2009 262 millions d'euros en 2010	104,9 millions d'euros en 2009 188,5 millions d'euros en 2010	

¹ Pour un chiffrage définitif, il faudra attendre les remontées concernant le premier semestre 2011.

Si on le compare à ce qui se fait dans d'autres pays européens, le recours à la sous-traitance en France, malgré sa récente montée en puissance, reste d'une ampleur limitée. D'après les données recueillies par l'IGF sur cette question, en 2009, la dépense de sous-traitance du service public de l'emploi français (349 millions d'euros) est inférieure à celle du Royaume-Uni (967 millions d'euros). En flux de bénéficiaires, 481 000 demandeurs d'emploi ont été orientés vers des prestataires privés en France en 2009 contre 728 000 au Royaume-Uni.

Pour l'avenir immédiat, la tendance est plutôt à la baisse du recours à la sous-traitance. Comme on le verra plus bas, cette dernière n'a en effet pas apporté la preuve d'une supériorité évidente en termes d'efficacité dans le retour à l'emploi et des interrogations demeurent sur les voies à suivre pour optimiser le recours aux prestataires externes. Comme depuis maintenant trois ans, *de facto*, les OPP constituent essentiellement une variable d'ajustement pour le service public de l'emploi pour faire face aux variations du niveau d'activité, les perspectives d'amélioration modérée de la situation de l'emploi justifient que les pouvoirs publics fassent le choix de « *réduire la voilure* » - selon l'expression utilisée par le directeur général de Pôle emploi. La quasi totalité des contrats conclus entre Pôle emploi et les OPP dans le cadre des marchés « Licenciés économiques » et « Trajectoire emploi » seront donc prolongés d'une année mais avec l'objectif de prendre en charge seulement 80 000 à 100 000 demandeurs d'emploi cette année.

2. Des questions en suspens

a) Une évaluation qui reste à compléter

En 2007, l'Unedic et l'ANPE ont conduit des expériences d'accompagnement renforcé s'adressant à des demandeurs d'emploi présentant des risques de chômage de longue durée afin de les faire accéder plus rapidement et plus durablement à l'emploi. L'Unedic a sous-traité le placement de quelques 40 000 demandeurs d'emploi indemnisables dans dix régions, tandis que l'ANPE, de son côté, mettait en place une prestation d'accompagnement renforcée appelée « Cap vers l'entreprise » (CVE) en direction de 40 000 demandeurs d'emploi, indemnisés ou non.

Un programme d'évaluation de ces expériences a été conduit par deux équipes de chercheurs (Ecole d'économie de Paris et Centre de recherche en économie et statistique et coordonné par un comité de pilotage présidé par Claude Seibel. Le devenir sur douze mois de l'ensemble des demandeurs d'emploi bénéficiant de l'accompagnement renforcé a été suivi et comparé à celui d'un échantillon de taille semblable de demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement standard. Cette évaluation répondant aux critères scientifiques les plus rigoureux a permis de mettre en évidence plusieurs résultats intéressants en ce qui concerne l'efficacité comparée d'un accompagnement renforcé par rapport à un accompagnement « standard »,

d'une part, et d'un accompagnement public par rapport à un accompagnement privé, d'autre part.

Il apparaît clairement que :

- l'accompagnement renforcé apporte une plus-value importante aux demandeurs d'emploi par rapport à un accompagnement standard : au bout d'un an, le taux de sortie vers l'emploi est plus élevé de 5,6 points pour les personnes accompagnées par les OPP et de 7,3 points pour celles suivies par les équipes CVE ;

- le programme public CVE a un effet plus rapide et plus élevé sur le taux de sortie vers l'emploi que l'accompagnement mis en œuvre par l'opérateur privé : au bout de six mois, le taux de sortie vers l'emploi des chômeurs suivi par les OPP est plus élevé de 4,2 points, alors que, dans le cas de CVE, l'écart par rapport à un accompagnement normal atteint 9,1 points pour les chômeurs indemnisés et 7,6 points pour les chômeurs non indemnisés ;

- dans les endroits où cohabitaient l'accompagnement renforcé assuré par l'ANPE et celui assuré par les opérateurs privés, on constate une amélioration significative des résultats des deux types d'acteurs, ce qui suggère un effet d'émulation et de concurrence ;

- dans le cas d'un accompagnement renforcé, le retour vers l'emploi est plus durable. Les demandeurs d'emploi accompagnés par les opérateurs privés de placement ou par les équipes CVE se réinscrivaient moins fréquemment sur les listes de l'ANPE au cours des six mois suivant leur sortie vers l'emploi.

Ces résultats montrent clairement qu'investir dans un accompagnement renforcé est payant en termes de sortie du chômage. Ils montrent également que les *a priori* idéologiques sur l'efficacité comparée de l'accompagnement privé ou public ne rencontrent pas forcément de confirmation empirique : **des agents publics motivés mis en situation de faire autre chose que de la gestion statistique de flux obtiennent des résultats comparables à ceux du secteur privé.**

Quant aux agents privés, on constate que leur performance est directement liée au système d'incitations prévu par le contrat : parmi les demandeurs d'emploi accompagnés par les opérateurs privés, l'effet positif constaté porte en effet uniquement sur les sorties vers des contrats de plus de six mois, ce qui est cohérent avec l'objectif assigné par le cahier des charges.

Enfin, en ce qui concerne les méthodes d'accompagnement, on constate une grande proximité entre les pratiques des opérateurs privés et celles des équipes CVE. Seule différence notable, les demandeurs d'emploi accompagnés par les équipes CVE ont reçu plus d'offres d'emploi alors que ceux suivis par les opérateurs privés de placement ont bénéficié de plus de prestations sur la méthodologie de la recherche d'emploi.

Une dernière remarque doit être faite concernant la portée de l'évaluation de 2007 : elle mesure l'efficacité des différences formes d'accompagnement renforcé, mais pas leur efficacité. Malgré des demandes répétées, le comité de pilotage de l'évaluation n'a en effet pas réussi à obtenir une analyse solide des coûts comparés des deux dispositifs. La question clé, celle du rapport coûts-avantages (à qualité d'accompagnement équivalente, recourir aux OPP permet-il d'économiser l'argent public ?), reste donc posée à l'issue de cette évaluation.

La mission d'information a constaté que, depuis les travaux de 2007, aucun élément d'évaluation nouveau n'a permis de véritablement approfondir l'analyse et de se prononcer sur l'efficacité comparée des deux systèmes d'accompagnement. On peut d'ailleurs regretter que le lancement d'appels d'offres d'une ampleur inédite en 2009 ne se soit pas accompagné de la mise en place d'un protocole d'évaluation comparable à celui de 2007. Le comité d'évaluation de Pôle emploi réalise cependant actuellement une évaluation sur ces questions. On peut espérer disposer de ses résultats à l'automne 2011. Dans l'attente, la mission d'information souhaite soulever quelques questions et tracer quelques pistes de réflexion.

b) Des interrogations sur la manière d'utiliser les OPP

- (1) Des difficultés pour concilier pilotage par les résultats et obligation de moyens

Les représentants des OPP ont unanimement critiqué le fait que Pôle emploi tendait à enfermer leur travail dans un cadre trop rigide en leur imposant un contrôle strict des *process* et des méthodes d'accompagnement. De fait, les cahiers des charges des appels d'offre sont assez précis sur tous ces points. C'est un signe que Pôle emploi est soucieux de s'assurer que les prestations sous-traitées au secteur privé répondent à un niveau de qualité minimal et ne se traduisent pas par une dégradation de la qualité du suivi des chômeurs. Au demeurant, les OPP, en concourant sur les appels d'offre, ont accepté cette règle du jeu.

Dans le même temps, il est évident qu'en normant de manière très précise le contenu des prestations sous-traitées, l'opérateur public risque de se priver d'un des principaux bénéfices attendus du recours aux opérateurs privés, à savoir la diversification et la mise en concurrence des méthodes d'accompagnement. Ce point a été clairement souligné par Bénédicte Guesné, directrice France d'Ingeus : « *Depuis la création de Pôle emploi, nous avons remarqué un changement dans les prestations commandées, qui sont aujourd'hui beaucoup plus orientées vers les moyens, avec un cahier des charges très strict et une prestation qui est décrite dans le détail. Le risque est de standardiser l'offre, en ne laissant que peu de place au sur-mesure et à l'innovation.* »

Autre risque de cette approche : le contrôle strict des *process* impose un travail administratif important de *reporting* aux sous-traitants, ce qui mobilise une partie des moyens qui ne sont plus disponibles pour la mission de suivi personnalisé des chômeurs. C'est un point que Bénédicte Guesné, directrice France d'Ingeus, a également souligné : « *Les tâches administratives imposées par le cahier des charges à nos conseillers sont de plus en plus lourdes, au détriment de notre cœur de métier, c'est-à-dire le placement des demandeurs d'emploi en difficulté.* »

Ces remarques conduisent à s'interroger sur la manière de mieux concilier les contraintes liées au contrôle des moyens mis en œuvre avec les exigences d'un pilotage des OPP par la performance. D'un côté, Pôle emploi étant le payeur, il est normal qu'il exerce un contrôle strict sur la qualité de la prestation fournie par les personnes privées auxquelles il confie l'exercice d'une mission de service public, d'autant que des abus ont eu lieu dans les premiers temps de la sous-traitance. Lors de sa deuxième audition, le directeur général de Pôle emploi a indiqué que certains sous-traitants, faute de locaux, recevaient les demandeurs d'emploi dans des chambres d'hôtel ! D'un autre côté, si Pôle emploi transforme ses prestataires en simples exécutants, les gains d'efficience attendus d'une mise en concurrence de modes d'accompagnement différents n'ont aucune chance d'apparaître.

Trouver le bon équilibre passe sans doute par une réflexion approfondie sur le mode de rémunération des OPP. Le but ultime de l'accompagnement des chômeurs étant leur retour à l'emploi, il n'est pas absurde que la rémunération des OPP fasse une part plus importante à leurs résultats, ce qui implique de réduire la fraction de la rémunération versée lors la prise en charge des demandeurs d'emploi et d'accroître la part de la rémunération variable en fin d'accompagnement en fonction du succès rencontré. Cela éviterait d'ailleurs le risque que certains opérateurs privés développent un modèle économique où le seuil de rentabilité est atteint avant même que l'accompagnement des demandeurs d'emploi ait commencé.

Une telle stratégie de pilotage par la performance n'aurait bien entendu de sens que si elle s'accompagne de la reconnaissance de marges de liberté plus importantes dans le choix des moyens. En même temps, il faut veiller à éviter les effets pervers du pilotage par la performance, à savoir des biais de sélection qui conduisent à concentrer l'effort de placement sur les demandeurs d'emploi présentant les chances les plus fortes de retour à l'emploi.

(2) Une gestion des flux erratique

Pôle emploi se voit reprocher par ses sous-traitants la gestion erratique des flux de demandeurs d'emploi qu'il oriente vers eux. A cet égard, deux critiques sont énoncées.

La première est que Pôle emploi ne respecte pas toujours le niveau d'activité « plancher » prévu initialement par le contrat. Or, le modèle économique des OPP est conçu sur la base de prévisions d'activité qui, elles-mêmes, dépendent de l'engagement de Pôle emploi à orienter vers ses sous-traitants un volume minimum de demandeurs d'emploi. Si ce niveau plancher n'est pas atteint, les coûts de l'opération (embauche des conseillers, location des locaux...) ne sont donc pas couverts. Ces problèmes ont été soulignés par Pierre Beretti, président-directeur général d'Altédia : « *Quand on nous propose de suivre quelques centaines ou quelques dizaines de personnes, nous mobilisons un certain niveau de ressources, que ce soit en termes de consultants ou de locaux. Cependant, si les objectifs de volumes ne sont pas remplis, l'amortissement des coûts fixes, qui nécessite au minimum une trentaine de candidats par consultant et plusieurs consultants par bureau, n'est plus garanti.* »

La deuxième critique concerne le caractère irrégulier et imprévisible des flux de demandeurs d'emploi confiés aux OPP, ce qui rend très difficile la programmation des moyens, constitue un facteur de précarité pour les salariés de ces structures et, finalement, risque de se payer par une qualité d'accompagnement dégradée. C'est ce qu'a indiqué Martine Gomez, directrice à Manpower France : « *Une absence de planification des flux a également été constatée : nous pouvions recevoir cinq cents personnes une semaine et deux seulement la semaine suivante.* »

Une attention soutenue devra être apportée à ces questions lors des prochains appels d'offres, surtout si le choix est fait de privilégier un pilotage des OPP par la performance.

(3) Un problème d'accès à l'offre de formation

Il a déjà été amplement indiqué que, pour réussir le retour à l'emploi, l'orientation vers la formation est un détour parfois indispensable. Dès lors qu'on admet ce point et qu'on décide de confier le placement de certains chômeurs à des sous-traitants, il faut donc aussi que ces derniers puissent prescrire les formations utiles, sans quoi l'efficacité de leur accompagnement souffrira d'une insuffisance par rapport à celle que met en œuvre Pôle emploi et l'égalité des chômeurs devant le service public de l'emploi sera rompue.

Or, pour l'heure, il semble que les sous-traitants ne bénéficient pas des mêmes facilités que Pôle emploi pour prescrire des formations. C'est notamment ce qu'ont indiqué Martine Gomez, directrice à Manpower France (« *nous avons rencontré des difficultés dans l'accès aux formations et aux aides de Pôle emploi. Les circuits pour y parvenir sont très complexes et les critères d'éligibilité des salariés peu adaptés* ») et Pierre Ferracci, président de Sodie : « *le cadre administratif qui nous amène à traiter ces questions de formation est extrêmement rigide et peu incitatif. Les opérateurs ne sont donc pas encouragés à placer les demandeurs d'emploi dans des formations, car les contraintes imposées par l'administration rendent le processus plus difficile à maîtriser. Une solution pourrait être la*

simplification des relations entre les opérateurs privés et les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca). »

- (4) Une réflexion à conduire sur les règles d'orientation des demandeurs d'emploi vers les OPP

Certaines pratiques observables dans les programmes de sous-traitance britannique et allemand offrent des points de réflexion que le service public l'emploi français pourrait envisager de transposer à titre expérimental.

La mission d'information a notamment entendu avec intérêt la recommandation formulée par l'IGF en s'inspirant de l'exemple britannique. Au Royaume-Uni en effet, le programme *Flexible New Deal* prévoit que si, au bout d'un an de suivi par l'opérateur public, un demandeur d'emploi est toujours au chômage, il est automatiquement adressé à un opérateur privé. Cette règle instaurant un changement de prestataire, et de méthodes d'accompagnement, au bout d'un délai donné mériterait d'être testée en France, surtout si les prochains appels d'offre donnent aux OPP la possibilité de s'affranchir d'une obligation de moyens définie de manière trop rigide.

De manière générale, Pôle emploi devrait définir plus clairement sa doctrine de recours aux OPP en indiquant à quels publics cibles ils s'adressent ou à quelles compétences spécialisées ils permettent de faire appel, le recours aux OPP étant apparu jusqu'ici surtout comme une manière de faire face à un surcroît d'activité.

3. La relation avec les opérateurs de formation

Lors de la table ronde qu'elle a organisée avec des représentants des opérateurs de formation, la mission a constaté que ces opérateurs, qui répondent eux aussi à des appels d'offres passés par Pôle emploi, formulent des critiques très voisines de celles des opérateurs privés de placement.

Les organismes de formation ont signalé tout d'abord que la montée en puissance du dispositif d'achat de formations avait été assez lente. Quasiment un semestre a séparé la conclusion de l'accord cadre de juillet 2009 et la réception par les opérateurs de formation des premiers bons de commande. Le dispositif n'était donc pas opérationnel au moment où il était sans doute le plus utile qu'il le soit, c'est-à-dire au pire de la crise de l'emploi de 2009. Ceci étant, le mécanisme est désormais en place et fonctionne.

Les opérateurs de formation de Pôle emploi ont par ailleurs exprimé devant la mission deux sujets de doléances plus actuels, tout à fait comparables à ceux exprimés par les OPP.

Le premier tient au fait que Pôle emploi, de leur point de vue, met en œuvre les règles de la commande publique de manière excessivement formaliste. Comme l'a souligné Laurent Boulanger, président de la commission sociale de la Fédération de la formation professionnelle (FFP),

« les cahiers des charges sont exagérément centrés sur les moyens et les procédures. Ils laissent peu de place à la différenciation, à la singularité et à la plus-value des offres des différents prestataires. Nous devons décrire nos locaux par le menu, les fiches CV de nos formateurs sont entièrement modélisées et la prestation attendue est définie au quart d'heure près ». Par ailleurs, ce contrôle strict des procédures implique, comme pour les marchés conclus avec les OPP, un travail de reporting important.

Ceci étant, il faut garder à l'esprit que Pôle emploi, à travers ces marchés, délègue une mission de service public et finance son accomplissement. Il est donc tout à fait normal qu'il définisse des exigences claires et rigoureuses pour ses opérateurs de formation : il en va de la qualité et de l'efficacité du service. C'est d'ailleurs ce dont a convenu Michel Clézio, président de la Fédération nationale des unions régionales des organismes de formation : *« la procédure d'achat actuelle a un caractère technocratique. Cependant, elle présente l'avantage d'empêcher des opportunistes de remporter des marchés, sur un fondement déclaratif, en étant ensuite incapables d'assurer les prestations promises. »*

Il faut être conscient en outre que la pratique de la commande publique est un exercice complexe, qui bénéficie d'effets d'apprentissage importants. L'usage qu'en a fait Pôle emploi n'a donc probablement pas été très souple dans les premiers temps, mais l'opérateur public possède des marges de progrès dans la maîtrise de l'outil. Comme l'a indiqué Philippe Caïla, directeur général de l'Afpa, *« les modalités d'achat des prestations de formation par voie d'appel d'offres n'ont pas encore atteint en France un degré de maturité suffisant ».* Cependant, les opérateurs de formation reconnaissent eux-mêmes que les choses ne peuvent que s'améliorer, comme l'a souligné Laurent Boulanger : *« Il est toujours difficile, au début, pour une institution, de se servir du code des marchés publics. On observe qu'il est souvent appliqué, dans un premier temps, de manière excessivement rigide, mais cela s'arrange généralement par la suite. Les régions appliquent ainsi le code des marchés publics avec discernement. »*

La deuxième doléance porte sur le respect des flux de demandeurs d'emploi orientés vers les formations mises en place : *« les prestataires dépendent des flux prescrits par Pôle emploi, or les flux minimum et maximum prévus par les contrats varient dans un écart de un à trois. Pôle emploi nous a posé de réels problèmes de flux, au mépris du contrat moral que nous avons passé avec l'institution »*, a estimé Laurent Boulanger.

Il est tout à fait probable que ce type de problèmes se pose effectivement, mais là encore il faut être conscient que construire une offre de formation et l'alimenter par un flux régulier d'utilisateurs est un problème objectivement très complexe. Pôle emploi et ses opérateurs de formation sont pris en effet entre des injonctions contraires : d'un côté, pour construire une formation de qualité, il faut planifier l'offre de formation sur un horizon de plusieurs mois ; de l'autre, dans un monde économique et un marché du travail extrêmement souple, l'offre doit être adaptée avec une grande rapidité.

Là encore, cependant, les effets d'apprentissage peuvent être importants et il ne faut pas porter de jugement définitif uniquement sur le constat des erreurs initiales. En outre, Pôle emploi a commencé seulement en 2010 à construire son offre de services d'orientation professionnelle. On peut penser que l'intégration du personnel de l'Afpa chargé de l'orientation, la mise en place de référents formation dans le réseau de Pôle emploi ou encore la montée en puissance des nouveaux dispositifs d'entrée en formation (POE, AIF) devraient contribuer à réguler les flux de placement en formation.

C. POUR UN MEILLEUR ANCRAGE TERRITORIAL DE PÔLE EMPLOI

Pôle emploi, après sa phase de lancement, doit désormais s'attacher à améliorer son ancrage dans les territoires. Cela suppose de développer des partenariats, au plus près des réalités de terrain, avec l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi, dont les collectivités territoriales, mais aussi avec le monde de l'économie et de l'insertion, sans négliger, ponctuellement, des coopérations avec d'autres intervenants.

Cette orientation doit permettre, d'une part, de mettre en œuvre la politique nationale de l'emploi de façon plus efficace, en l'adaptant aux territoires, d'autre part, de développer des politiques locales.

Les déplacements effectués par la mission l'ont confortée dans l'idée que la **territorialisation de l'action de l'opérateur national est la clé de son adaptation aux réalités des territoires et à l'hétérogénéité de leurs situations économiques et sociales.**

1. Un objectif à remettre au premier plan

L'objectif de territorialisation n'a jamais été absent des réflexions menées par Pôle emploi, mais il s'est heurté, jusqu'ici, à des obstacles qu'il convient à présent de lever.

a) Un objectif qui n'est pas ignoré par Pôle emploi

Comme on l'a vu dans la première partie de ce rapport, la régionalisation de l'action de Pôle emploi a été envisagée dès le moment de sa création.

Ainsi, chaque année, le préfet de région signe avec le directeur régional de Pôle emploi une convention qui détermine la programmation de ses interventions au regard de la situation locale de l'emploi. Le préfet de région préside, en outre, le conseil régional de l'emploi (CRE), instance de concertation qui réunit les représentants des collectivités territoriales et des acteurs du service public local de l'emploi.

Surtout, dès 2009, le directeur général de Pôle emploi a souhaité la création d'une commission sur la territorialisation de Pôle emploi, présidée par Rose-Marie Van Lerberghe, qui dirige le groupe Korian et a exercé les fonctions de déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle. Cette commission a rendu ses conclusions en avril 2010.

Dans son rapport, la commission souligne qu'un territoire est à la fois un écosystème, avec des interactions, et un périmètre de projets, dont les contours peuvent varier. Elle formule vingt propositions, qui couvrent tout le champ des partenariats envisageables par Pôle emploi.

Les vingt propositions du rapport de la commission sur la territorialisation de Pôle emploi

Proposition 1 : Pôle emploi pourrait développer des partenariats multilatéraux avec les autres structures intervenant dans l'information et l'orientation des jeunes (Onisep, CIDJ, AFIJ, Apec, Centre Inffo, Cité des métiers, missions locales, CIO, etc.) pour mettre en place des synergies.

Proposition 2 : Pôle emploi pourrait développer au plan local des partenariats avec les universités et apporter sa contribution au développement de la mission d'insertion professionnelle qui leur a été confiée en travaillant avec les Bureaux d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants (BAIP).

Proposition 3 : Pour garantir la lisibilité de l'offre de formation, son accessibilité et l'efficacité de la prescription, Pôle emploi pourrait participer à l'élaboration d'un outil commun de mise à disposition de l'offre de formation avec les autres acheteurs de formation pour les demandeurs d'emploi, notamment les conseils régionaux, l'Etat, les Opca et l'Agefiph.

Proposition 4 : Pôle emploi pourrait se donner la capacité de participer à des tours de tables avec les autres acteurs de la formation, notamment pour prendre part à des opérations d'achat réunissant plusieurs financeurs et amplifier la complémentarité de sa politique d'achat avec celle des conseils régionaux, des Opca, de l'Etat et de l'Agefiph.

Proposition 5 : Pôle emploi pourrait proposer des partenariats aux associations de solidarité gérant des dispositifs sociaux ou offrant différentes formes d'accompagnement social, voire social et professionnel.

Proposition 6 : Pour rendre effectif l'accès au service public de l'emploi pour les bénéficiaires du RSA, plus largement les personnes les plus en difficulté, et pour garantir la cohérence des multiples interventions dont ils peuvent faire l'objet, les agences de Pôle emploi gagneraient à développer des partenariats multilatéraux avec les acteurs majeurs de l'insertion sur leur territoire : missions locales, Cap emploi, Plie, structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), avec lesquels existe déjà un partenariat bilatéral, mais aussi CCAS, services sociaux polyvalents départementaux, services pénitentiaires d'insertion et de probation, associations de solidarités, etc.

Proposition 7 : En partant d'initiatives locales et très opérationnelles (entre le rectorat et la direction régionale, ou entre une agence et un établissement scolaire), Pôle emploi pourrait initier des coopérations opérationnelles avec l'Education nationale.

Proposition 8 : Pôle emploi pourrait s'appuyer sur son partenariat avec les missions locales pour travailler plus systématiquement avec les administrations (protection judiciaire de la jeunesse) et associations (prévention spécialisée) qui s'adressent aux jeunes, de façon à faciliter le relai ou la coordination entre ces services spécialisés et Pôle emploi.

Proposition 9 : Pôle emploi pourrait participer aux expérimentations visant à repérer et suivre les jeunes « décrocheurs » sortis (ou en passe de sortir) prématurément du système éducatif sans diplôme.

Proposition 10 : L'offre de service proposée aux créateurs d'entreprise par Pôle emploi pourrait se doter d'une brique complémentaire par le biais du partenariat. Cela permettrait de mieux orienter les demandeurs d'emploi vers les interlocuteurs adéquats en fonction de la nature et du degré de maturité des projets.

Proposition 11 : Pôle emploi pourrait initier une démarche de coordination de l'effort de prospection et de partage des offres avec des partenaires avec lesquels il est d'ores et déjà engagé autour de l'objectif commun d'accompagner et placer certains types de demandeurs d'emploi : Plie, missions locales, SIAE, Cap emploi, etc.

Proposition 12 : Pôle emploi pourrait s'appuyer sur des acteurs ayant une relation étroite avec les employeurs (Opca, chambres consulaires, branches, maisons de l'emploi, collectivités territoriales) pour proposer ses services à un plus grand nombre d'entre eux.

Proposition 13 : A l'échelle régionale, Pôle emploi pourrait favoriser les partenariats pour croiser une approche territoriale, celle de la région, avec l'approche sectorielle des branches, Opca ou à d'autres égards des chambres consulaires.

Proposition 14 : A l'échelle des bassins d'emploi, Pôle emploi pourrait participer aux initiatives des chambres consulaires et des élus locaux pour anticiper et accompagner les évolutions du tissu économique local.

Proposition 15 : Pôle emploi pourrait participer aux projets ou initiatives portés par les acteurs responsables de l'accompagnement des mutations économiques : Etat, conseil régional, agglomérations, branches, chambres consulaires, etc.

Proposition 16 : Pôle emploi pourrait se rendre plus systématiquement capable de prendre part à des stratégies défensives visant à accroître l'attractivité d'un secteur ou d'un territoire en difficulté portées par des acteurs économiques : grands groupes, acteurs locaux promoteurs d'un développement endogène, etc.

Proposition 17 : Pour anticiper et agir en amont des difficultés, Pôle emploi pourrait renforcer son partenariat avec le conseil régional, développer un partenariat avec les acteurs économiques d'un territoire (branches, entreprises, groupement d'entreprises, Opca) et participer à l'accompagnement des mutations industrielles.

Proposition 18 : Pour aider certains secteurs d'activité ou zones géographiques qui ne parviennent pas à pourvoir leurs postes de travail, Pôle emploi pourrait contribuer à la mise en place d'ingénieries territoriales pour mieux répondre aux besoins en compétences des employeurs.

Proposition 19 : Pôle emploi pourrait développer des capacités d'ingénierie pour se rendre capable de construire des réponses ciblées, parfois complexes, aux besoins de recrutements de groupes ou de grandes entreprises.

Proposition 20 : Pour se rendre capable de délivrer ses services de façon souple et adaptable et de les intégrer chaque fois que c'est pertinent, à des projets de territoire, Pôle emploi pourrait renforcer ses collaborations avec les collectivités territoriales.

Le rapport indique que, selon les projets considérés, Pôle emploi peut être l'acteur « pivot » du partenariat, en être un « acteur structurant » ou, pour les projets plus éloignés de son cœur de métier, un simple « contributeur ». Il aurait vocation à jouer un rôle pivot pour l'orientation, la formation et l'intermédiation des personnes en situation de retour à l'emploi, pour l'orientation des publics les plus éloignés de l'emploi et pour les besoins

d'intermédiation des employeurs. Il serait « acteur structurant », c'est-à-dire indispensable mais pas chef de file, pour les besoins d'intermédiation des primo-demandeurs d'emploi et pour les actifs occupés. Il serait enfin contributeur, c'est-à-dire susceptible, d'apporter des services complémentaires à ceux d'un autre acteur pivot, en matière de développement économique ou d'insertion sociale des publics éloignés de l'emploi.

Le rapport Van Lerberghe constitue une « feuille de route » particulièrement détaillée sur laquelle Pôle emploi peut s'appuyer pour développer sa stratégie de territorialisation. Trois écueils ont cependant empêché jusqu'ici cette stratégie de produire son plein effet.

b) La territorialisation de Pôle emploi s'est heurtée à plusieurs obstacles

(1) Une excessive centralisation

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné que Pôle emploi est une institution fortement centralisée, qui laisse trop peu de marge de manœuvre à ses responsables locaux et fonctionne de manière très « verticale ».

Son directeur général, Christian Charpy, le reconnaît lui-même. Lors de sa deuxième audition, il a expliqué à la mission comment les instructions élaborées par la direction générale sont enrichies d'abord par la direction régionale, qui s'attache à les replacer dans leur contexte local, puis par la direction territoriale, avant d'arriver au directeur d'agence, qui se demande quand il va pouvoir prendre connaissance de tous ces documents...

Marie-Laure Meyer, qui a représenté l'ARF au conseil d'administration de Pôle emploi de 2008 à 2010, a expliqué pourquoi la centralisation de l'institution était un frein à la négociation d'accords de partenariats au niveau régional : « *Pour mener de telles négociations, il faut disposer d'interlocuteurs. Or, l'organisation dans le cadre de laquelle interviennent les directeurs régionaux de Pôle emploi n'est pas vraiment déconcentrée. En effet, ceux-ci disposent de peu de marges de négociation, car ils doivent impérativement utiliser des outils nationaux et sont placés sous la tutelle d'une direction nationale.* » Le même raisonnement vaut pour les directeurs territoriaux et les directeurs d'agence.

Christian Charpy a justifié cette centralisation par la nécessité de conduire les opérations nécessaires à la fusion de façon homogène sur l'ensemble du territoire national. La mission admet volontiers que la fusion rendait indispensable, provisoirement, un pilotage centralisé.

Aujourd'hui, il est possible d'ouvrir une nouvelle étape de l'histoire de Pôle emploi et d'engager un mouvement de déconcentration. Tant le directeur général de Pôle emploi que le ministre du travail, Xavier Bertrand, défendent cette orientation, que la mission soutient également.

Déconcentrer implique par exemple de donner une plus grande liberté de gestion aux directeurs régionaux et aux directeurs d'agence sur leur budget, par exemple en matière de formation, et de leur laisser la possibilité de nouer des partenariats, de lancer des expérimentations locales, sans obtenir obligatoirement l'accord préalable de leur hiérarchie. Plus de liberté signifie aussi plus de responsabilité : l'action des responsables doit naturellement s'inscrire dans le cadre d'objectifs cohérents fixés au niveau national ou régional et être évaluée. Les expérimentations doivent également être évaluées et les bonnes pratiques promues et généralisées.

Une plus grande souplesse de gestion peut rendre Pôle emploi plus réactif et adaptable aux évolutions de son environnement économique et aux sollicitations de ses partenaires.

(2) La complexité du service public de l'emploi local

Un autre élément qui contribue à rendre plus complexe la territorialisation de l'action de Pôle emploi est la multiplicité des acteurs du service public de l'emploi local (SPEL).

La complexité du SPEL présente des inconvénients bien identifiés par la mission au cours de ses auditions et de ses déplacements. On ne saurait négliger la perte de temps et d'énergie qui résulte de la nécessité de coordonner de nombreux intervenants : temps passé à négocier des conventions de partenariat puis à les faire vivre, *via* des comités de pilotage qui se réunissent périodiquement, processus d'échanges d'informations, etc. La situation n'est pas non plus optimale pour les usagers qui risquent d'être ballotés de structure en structure et obligés de raconter à chaque fois leur parcours.

On peut souligner aussi les difficultés liées aux rythmes de décision différents des divers acteurs, particulièrement en matière budgétaire. Que ce soit pour assurer le bon fonctionnement des missions locales ou pour mener une politique de formation cohérente, la mission a observé que la réunion de conférences des financeurs était souhaitée pour apporter plus de cohérence.

La mission n'a pas retenu l'idée, pour simplifier le SPEL, de procéder à une unification, par voie de « fusion-absorption », des missions locales ou des maisons de l'emploi dans Pôle emploi. Elle estime en effet qu'une telle mesure, outre le fait qu'elle relancerait un processus de fusion, alors que celle de l'ANPE et des Assedic est à peine achevée, présenterait l'inconvénient de faire disparaître des outils de la politique de l'emploi dans lesquels les collectivités territoriales sont fortement impliquées, au profit d'un opérateur national. Or, la mission est convaincue que le bon fonctionnement du SPEL suppose que les élus locaux, qui ont une connaissance du terrain, un enracinement et une légitimité démocratique, y soient étroitement associés.

La mission s'est donc attachée à dégager des pistes de simplification pragmatiques en examinant les pratiques de terrain.

Elle juge ainsi particulièrement intéressant le rapprochement, dans une même structure, d'une mission locale, d'une maison de l'emploi et du plan local pour l'insertion et l'emploi (Plie), qui a été opéré, avec succès, en différents points du territoire, par exemple à Dunkerque, à Nanterre ou en Picardie. Pour reprendre une expression de Marie-Pierre Establie d'Argencé, déléguée générale de l'Alliance Villes emploi, ces trois « *outils territoriaux* » sont « *l'expression des politiques intercommunales de l'insertion et de l'emploi* » et il y a donc une logique certaine à vouloir les rapprocher.

Juridiquement, ces regroupements peuvent soit préserver la personnalité juridique de chacune de ses composantes, comme en Picardie, ou constituer une personne morale unique constituée de plusieurs départements différents, comme à Dunkerque. D'après les informations fournies par l'Alliance Villes emploi, dix-huit structures juridiques réunissent déjà une mission locale, une maison de l'emploi et un Plie.

Ce type de rapprochement permet de mutualiser des moyens et des fonctions support et de dégager des synergies entre des structures qui interviennent dans des domaines complémentaires. Il permet également de simplifier le paysage institutionnel. A Dunkerque, le président de la mission a pu observer comment Pôle emploi travaille en symbiose avec l'association Entreprendre ensemble, qui réunit les trois structures précitées, avec une forte implication du maire de la ville, Michel Delebarre.

La mission ne méconnaît pas, cependant, la complexité de gestion qui peut résulter, sur le plan comptable, de la décision de fusionner ces structures pour constituer une même personne morale. Compte tenu du cadre réglementaire actuel, il est en effet nécessaire de mettre en place une comptabilité analytique qui permette de suivre l'utilisation de certaines subventions qui ne peuvent venir abonder un budget commun.

Une réflexion est donc à mener pour simplifier ce cadre comptable et financier, de manière à favoriser ces regroupements. **L'Etat pourrait par ailleurs les encourager en majorant les subventions accordées aux structures qui s'engagent sur cette voie**, ou en réduisant les subventions de celles qui ne fusionneraient pas.

Le rapprochement physique de différentes institutions **dans un même lieu**, sans rechercher un regroupement organique, peut être une autre manière de faciliter le travail en commun. A Tarbes, la mission a par exemple appris que la direction territoriale de Pôle emploi ainsi qu'une agence de services spécialisés allait prochainement s'installer dans les locaux d'une maison commune emploi-formation (MCEF). Créée depuis une dizaine d'années à l'initiative de la région Midi-Pyrénées, les MCEF rassemblent sous un même toit les partenaires intervenant dans le domaine de l'emploi et la formation. Les MCEF informent, conseillent et accompagnent les demandeurs d'emploi, les chefs d'entreprise, les salariés qui souhaitent s'engager dans une démarche de VAE, les personnes porteuses d'un projet de création d'entreprise, *etc.*

Une autre mesure de rationalisation que recommande la mission est la **fusion des conseils régionaux de l'emploi et des comités de coordination régionaux pour l'emploi et la formation professionnelle (CCREFP)**, qui sont coprésidés par le président du conseil régional et par le préfet de région. Ces deux structures réunissent les mêmes acteurs et remplissent la même fonction de concertation. Cette mesure simple de rationalisation a été réclamée avec force par les directeurs régionaux de Pôle emploi, que le président de la mission a rencontrés le 9 juin 2011, qui n'en peuvent plus de participer sans cesse à des réunions redondantes. Un rapprochement avec les commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour l'emploi (Copire) pourrait être aussi envisagé, si les partenaires sociaux l'acceptent.

(3) L'absence de chef de file clairement identifié

Problème connexe du précédent, l'absence de chef de file clairement identifié du SPEL n'a pas facilité la mise en place de partenariats.

Patrick Boulte, vice-président de l'association Solidarités nouvelles face au chômage, évoquant la question de la formation, a soulevé ce problème : qui est le plus légitime pour convoquer les réunions et organiser la concertation ?

Au début de l'année 2011, l'Etat a décidé de reprendre la main et a demandé aux sous-préfets de s'impliquer dans la coordination du SPEL à l'échelle des bassins d'emploi. La DGEFP a diffusé une instruction, en date du 3 mars 2011, qui précise la mission qui incombe au corps préfectoral et les objectifs fixés.

L'instruction DGEFP n° 2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental

Ce texte vise à renforcer **l'implication des sous-préfets dans le pilotage du service public de l'emploi local (SPEL)**. Il souligne que le territoire pertinent pour renforcer l'implication de proximité des acteurs est le **bassin d'emploi**, qui peut souvent coïncider avec les contours de l'arrondissement.

Les services de l'Etat sont invités à organiser chaque mois une **réunion du SPEL**, à laquelle doivent obligatoirement participer un responsable de la Direccte, un responsable de Pôle emploi et les responsables des missions locales du bassin d'emploi concerné. De plus, « *il appartient à chaque sous-préfet d'élargir le SPEL à tous les partenaires utiles en associant, à titre facultatif : les maisons de l'emploi, Cap emploi (pour l'accompagnement des travailleurs handicapés), l'Affpa (dans son rôle d'appui au service public de l'emploi), des élus locaux, des entreprises, y compris du secteur de l'intérim, le réseau consulaire, les partenaires sociaux locaux, des représentants de l'offre de formation, les organismes paritaires collecteurs agréés des contributions en matière de formation professionnelle (Opcv), le réseau des experts-comptables...* ».

Trois **objectifs assortis d'indicateurs de suivi** sont fixés aux sous-préfets :

- faciliter l'accès et le **retour à l'emploi des jeunes et des chômeurs de longue durée** ; l'indicateur de suivi utilisé est l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A, dont les demandeurs d'emploi de moins de vingt-cinq ans et les chômeurs inscrits depuis un an et plus ;

- améliorer la fluidité du marché du travail local et identifier précisément les raisons pour lesquelles certains **métiers** sont **en tension**, et notamment, ceux qui ne parviennent pas à attirer les demandeurs d'emploi présents sur le bassin, avec un indicateur de suivi mesurant le délai moyen de satisfaction des offres d'emploi ;

- et développer la **sécurisation des parcours professionnels**, par l'accès à la formation des demandeurs d'emploi mesuré par le nombre d'entrées en formation achetées par Pôle emploi.

L'évolution de ces indicateurs doit être analysée chaque mois par le préfet de région qui élabore une synthèse régionale et la transmet à la DGEFP. *« Les résultats les meilleurs, à travers dix bassins d'emploi, et ceux les moins performants, à travers dix autres, à l'échelon national seront communiqués chaque mois aux préfets de région par le ministre. L'identification des performances les moins satisfaisantes ne vise pas en l'espèce à stigmatiser l'action des services de l'Etat sur un territoire, mais à identifier des difficultés rencontrées, et à en tirer les conséquences et les correctifs qui s'imposent, au niveau national. »*

Cette implication de l'Etat dans le fonctionnement du SPEL est légitime et utile. Politiquement, elle est sans doute incontournable, aucun Gouvernement ne pouvant se désintéresser du bon fonctionnement du service public de l'emploi.

La mission note toutefois que les préfets et les sous-préfets, compte tenu des moyens dont ils disposent¹ et de leurs changements fréquents d'affectation, peuvent donner une impulsion politique, conforme aux orientations décidées au niveau national, fixer des axes stratégiques de coopération ou intervenir en cas de problèmes constatés sur le terrain, mais peuvent difficilement envisager de coordonner au quotidien le fonctionnement du SPEL. Elle craint que la coordination qu'ils opèrent soit plus formelle que réellement opérationnelle.

Pôle emploi a donc ici une responsabilité particulière : en tant qu'opérateur central du SPE, disposant de moyens beaucoup plus importants et plus stables que ceux de ses partenaires et d'une expertise incontestée sur les questions d'emploi, il lui appartient de prendre l'initiative et de faire vivre les partenariats, en assurant un niveau et une qualité de service homogènes sur le territoire.

¹ Rappelons que les anciennes directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ont été fusionnées avec d'autres services pour constituer les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), placées auprès du préfet de région.

Dans certains territoires, les maisons de l'emploi, dans lesquelles les élus locaux sont généralement fortement impliqués, concourent à la coordination du SPEL. Les missions des maisons de l'emploi, qui avaient au départ surtout été créées pour rapprocher ANPE et Assedic, ont été redéfinies au moment de la création de Pôle emploi.

Le rôle des maisons de l'emploi après la création de Pôle emploi

En 2007, lorsque la fusion de l'ANPE et des Assedic a été projetée, le Gouvernement a confié au député Jean-Paul Anciaux la mission de procéder à un premier bilan et de formuler des propositions concernant le futur rôle des maisons de l'emploi dans le cadre de la nouvelle architecture du SPE. Ses travaux ont inspiré des dispositions législatives qui figurent à l'article L. 5313-1 du code du travail.

Les maisons de l'emploi concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique. A partir d'un diagnostic partagé, elles exercent notamment une mission d'observation de la situation de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques. Elles contribuent à la coordination des actions du service public de l'emploi et participent en complémentarité avec Pôle emploi, les réseaux spécialisés et les acteurs locaux dans le respect des compétences des régions et des départements :

- à l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi ;
- au maintien et au développement de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise.

En lien avec les entreprises, les partenaires sociaux, les chambres consulaires et les branches professionnelles, elles contribuent au développement de la gestion territorialisée des ressources humaines. Elles mènent également des actions d'information et de sensibilisation aux phénomènes des discriminations à l'embauche et dans l'emploi ainsi que relatives à l'égalité professionnelle et à la réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.

Le rôle des maisons de l'emploi est cependant très différent selon les territoires et elles n'ont pas toujours su trouver leur place. Si leur intervention peut donc être utile là où elles sont bien implantées, et la mission souligne que beaucoup d'entre elles apportent une vraie plus-value au SPEL grâce à l'imagination et au dynamisme de leurs salariés, il importe que Pôle emploi ne néglige pas ses responsabilités en matière de partenariats territoriaux.

Compte tenu des missions éminentes qui leur incombent depuis l'entrée en vigueur des lois de décentralisation, les collectivités territoriales sont bien sûr des partenaires incontournables de Pôle emploi.

2. Les collectivités territoriales, des partenaires incontournables

La mission souhaite que Pôle emploi resserre ses liens avec les communes et leurs groupements ainsi qu'avec les conseils généraux et les conseils régionaux.

a) Le bloc communal

Comme le rappelait Jean Marimbert dans son rapport de 2004, le maire est en « première ligne » face à ses administrés sur les questions d'emploi et « *il ne saurait donner le sentiment de rester passif face à la montée du chômage dans sa commune ou à l'impact social d'une fermeture d'entreprise* »¹.

Dans les communes où il n'existe pas d'agence de Pôle emploi, ni de bureau d'un organisme ayant conclu une convention avec Pôle emploi, les maires sont chargés de recevoir et de consigner les déclarations des demandeurs d'emploi et de les transmettre à ces organismes, comme le prévoit l'article L. 5322-1 du code du travail. Les communes peuvent recevoir des offres d'emploi et réaliser des opérations de placement en faveur de leurs administrés à la recherche d'un emploi, après avoir conclu à cet effet une convention avec l'Etat et Pôle emploi (art. L. 5322-2 du même code).

Plus généralement, les communes et leurs groupements ont des responsabilités en matière de développement économique et sont informées de tous les projets d'implantation d'entreprises sur leur territoire, grâce à leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Elles détiennent, de ce fait, des informations essentielles pour favoriser d'éventuels placements. Elles peuvent donc contribuer utilement à l'analyse des besoins et à l'élaboration de diagnostics locaux.

Une coopération avec les centres communaux d'action sociale (CCAS) est également requise pour assurer un travail efficace entre leurs équipes d'assistantes sociales et les conseillers de Pôle emploi.

Le dialogue avec les élus municipaux peut également favoriser la recherche de solutions innovantes pour développer un accès aux services de proximité. A Tarbes, une délégation de la mission s'est fait présenter le dispositif des visio-guichets, utilisé dans des communes isolées du département des Hautes-Pyrénées. Le demandeur d'emploi se rend à la mairie de sa commune où un guichet équipé d'un microphone, d'un écran et d'une caméra lui permet d'entrer en relation à distance avec son conseiller. Cette méthode permet de procéder aux entretiens de SMP sans que le demandeur d'emploi soit obligé de se déplacer. Les visio-guichets sont cofinancés par l'Etat, le conseil régional, le conseil général et l'Union européenne.

¹ Cf. le rapport précité de Jean Marimbert, p. 144.

Une autre solution, sur laquelle Jacqueline Panis, sénateur de Meurthe-et-Moselle, a attiré l'attention de la mission peut consister en la création de « bus de l'emploi », qui peuvent assurer des tournées dans les zones rurales.

b) La coopération avec les départements pour le suivi des titulaires du RSA

Dans la deuxième partie de ce rapport, la mission a déjà souligné son intérêt pour les expérimentations tendant à apporter un accompagnement global aux titulaires du RSA, associant suivi social et suivi professionnel. Ce type de démarche suppose bien sûr un partenariat entre Pôle emploi et les départements. Plus généralement, la mission estime que de nombreux titulaires du RSA, souvent très éloignés de l'emploi, ont besoin d'un accompagnement renforcé. **Or la mission constate que les relations entre Pôle et les conseils généraux se sont distendues depuis la création du RSA.**

A la suite de la création du revenu minimum d'insertion (RMI), des conseils généraux avaient passé des conventions avec l'ANPE, par lesquelles ils s'engageaient à financer des postes au sein de l'agence, en contrepartie de quoi les titulaires du RMI bénéficiaient d'un accompagnement renforcé.

Lors de sa première audition, le directeur général de Pôle emploi a indiqué qu'« *autrefois, une soixantaine de départements confiaient à l'ANPE le soin d'accompagner vers l'emploi les titulaires du RMI et finançaient, au sein de l'agence, 600 équivalents temps plein. Mais à la suite de la création du RSA, certains départements, qui connaissent par ailleurs des difficultés financières, ont considéré que le suivi individualisé des titulaires du RSA entrerait dans nos compétences de droit commun et qu'il n'était pas besoin de nous subventionner à ce titre. Désormais, les départements ne financent plus que 400 équivalents temps plein à Pôle emploi et ils ne sont plus qu'une quarantaine à faire appel à nous. Je n'y verrais aucun inconvénient, s'ils faisaient appel à quelqu'un d'autre... Je crains que les moyens affectés à cette politique ne soient pas à la hauteur des besoins ; or l'encouragement au retour à l'emploi était l'un des objectifs essentiels de la création du RSA...* ».

Ce relatif désengagement peut effectivement s'expliquer, dans bien des cas, par les contraintes financières qui pèsent sur les départements. Beaucoup d'entre eux n'ont pas trouvé d'autre issue que de réduire leur effort en faveur de l'insertion, alors qu'ils auraient au contraire souhaité en faire une priorité. D'autres conseils généraux ont mis en avant des considérations plus politiques : Pôle emploi devant assurer un accompagnement de qualité à tous les demandeurs d'emploi, il n'y a pas de raison que les départements soient mis à contribution pour que ce service de qualité soit offert.

A l'occasion de son déplacement à Tarbes, la délégation de la mission a constaté que des départements voisins ont parfois fait des choix opposés. Dans les Hautes-Pyrénées, le conseil général finance quatre postes de conseillers à Pôle emploi ; ces conseillers travaillent dans les locaux du

conseil général¹, ce qui leur permet de coopérer plus étroitement avec les travailleurs sociaux du département, et suivent un portefeuille restreint de cinquante à soixante-dix demandeurs d'emploi titulaires du RSA. Dans le département du Gers, au contraire, le conseil général estime que l'offre de services de droit commun de Pôle emploi suffit. Pôle emploi participe seulement à la commission d'orientation qui décide si le titulaire du RSA relève d'un suivi social ou professionnel.

Guy Bonneau, vice-président du conseil général de l'Essonne, auditionné en tant que représentant de l'Assemblée des départements de France (ADF), a précisé que, dans les départements qui n'ont pas passé de convention avec Pôle emploi, les titulaires du RSA ne sont pas identifiés en tant que tel dans le système d'information de l'institution, **de sorte que les départements ne sont pas informés de leur devenir et en particulier de leur taux de retour à l'emploi.**

La mission comprend les motivations des départements qui sont réticents à contribuer au financement de Pôle emploi et n'ignorent pas la situation financière tendue de beaucoup d'entre eux. Elle considère cependant que le dossier du suivi des titulaires du RSA par Pôle emploi mérite d'être rouvert. Les départements ont un intérêt évident à ce que les titulaires du RSA retrouvent un emploi, en raison des effets positifs du retour à l'emploi sur le plan social mais aussi budgétaire. Un titulaire du RSA qui retrouve du travail fait faire une économie directe au conseil général sur le montant de son allocation. En outre, Pôle emploi n'a guère les moyens, aujourd'hui, d'apporter un accompagnement renforcé à tous les titulaires du RSA qui en auraient besoin.

La mission propose que l'Assemblée des départements de France (ADF) et Pôle emploi réexaminent les conditions du partenariat entre Pôle emploi et les conseils généraux et encouragent les bonnes pratiques. Il serait utile que Pôle emploi fasse valoir les résultats positifs d'un accompagnement renforcé afin que la discussion avec les départements s'engage sur la base d'un calcul coût-efficacité qui montre l'impact financier positif de l'investissement consenti.

La mission rappelle toutefois que les départements peuvent faire appel à d'autres opérateurs que Pôle emploi. Selon l'enquête citée par le rapport intermédiaire pour 2010 du comité national d'évaluation du RSA, les conseils généraux chargent presque systématiquement Pôle emploi de l'accompagnement vers l'emploi des bénéficiaires du RSA et pour un quart des départements, c'est même l'unique opérateur de ce type d'accompagnement. Toutefois, les conseils généraux font également appel à d'autres organismes : un quart sollicitent leurs propres services et plus fréquemment les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie) ainsi que les réseaux d'appui à la création d'entreprise.

¹ Dans d'autres départements, les conseillers financés par le conseil général travaillent dans les locaux de Pôle emploi.

c) La coordination avec les conseils régionaux dans le domaine de la formation

A l'heure actuelle, entre 80 % et 85 % de la formation des demandeurs d'emploi est financée par les régions et 15 % par Pôle emploi. Une complémentarité de leurs politiques de formation est donc indispensable.

Cette complémentarité existe déjà pour partie. D'abord, il convient de rappeler que les achats de formation sont effectués par les directions régionales de Pôle emploi et non au niveau national. Ensuite, Pôle emploi est plutôt spécialisé dans les formations d'adaptation au poste de travail, tandis que les conseils régionaux axent leurs achats davantage sur les formations qualifiantes. Dans certains territoires existent par ailleurs des plateformes partenariales sur la formation, qui permettent une coordination étroite, au quotidien, entre les services de Pôle emploi et ceux du conseil régional. Le président de la mission a visité une plateforme de ce type lors de son déplacement à Dunkerque.

Marc Picquette, directeur de l'orientation et de la formation à Pôle emploi, a également indiqué à la mission que dans deux régions, Bourgogne et Rhône-Alpes, les directions régionales de Pôle emploi ont constitué un groupement d'achats avec le conseil régional, qui devient alors l'unique acheteur de formations. Il a précisé qu'il serait possible d'en mesurer les effets à l'occasion du futur marché d'achat de formations par Pôle emploi.

Ces initiatives locales méritent maintenant d'être évaluées et, le cas échéant, généralisées afin que la coordination nécessaire des conseils régionaux et de Pôle emploi soit systématisée. Les auditions auxquelles la mission a procédé ont en effet montré que des redondances étaient encore observées. Gérard Navarro, vice-président du syndicat national des organismes de formation de l'économie sociale (Synofdes), a par exemple indiqué que le conseil régional et Pôle emploi ont ouvert chacun, en Ile-de-France, en mai 2011, un CAP petite enfance, ce qui n'était pas nécessaire au regard des besoins.

Pour renforcer encore cet impératif de coordination, la mission propose que Pôle emploi devienne signataire des contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP), institués par la loi du 24 novembre 2009 et dont les premiers ont été signés au plus tard le 1^{er} juin 2011. Ces contrats sont signés par le conseil régional, le préfet de région et le rectorat, Pôle emploi étant seulement associé à leur élaboration.

Par ailleurs, la mission souligne à nouveau l'intérêt d'élaborer un outil commun de consultation de l'offre de formation. Un outil de ce type a été conçu à Dunkerque. Le rapport Van Lerberghe indique qu'en Auvergne un outil unique mis au point par le Centre d'animation de ressources et d'information sur la formation -Observatoire régional de l'emploi et de la

formation (Carif-Oref)¹, utilisé notamment par les conseillers de Pôle emploi, permet d'avoir une visibilité sur les formations disponibles, quasiment en temps réel (mise à jour à J+1).

La formation doit être organisée près du terrain. Marie-Laure Meyer, qui a représenté l'ARF au conseil d'administration de Pôle emploi pendant deux ans, a indiqué que 80 % des mobilités professionnelles interviennent à l'intérieur d'une région et que 80 % des formations suivies en-dessous du niveau IV² le sont près du domicile. La mission rappelle toutefois que certaines formations pointues ne sont dispensées qu'en quelques points du territoire national. La régionalisation ne doit pas empêcher les demandeurs d'emploi d'y avoir accès, même s'ils résident dans une autre région. Or les témoignages que la mission a recueillis semblent indiquer que le passage d'une région à une autre n'est pas toujours aisé.

3. Des partenariats à consolider avec les acteurs de l'insertion

Même si le temps lui a manqué pour approfondir cette question, la mission souhaite insister sur le partenariat indispensable entre Pôle emploi et les acteurs de l'insertion, qui doivent travailler ensemble pour ramener vers l'emploi les publics les plus fragiles.

a) Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi

Pôle emploi doit d'abord s'impliquer dans le fonctionnement des 188 plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie) dénombrés sur le territoire. La mission a constaté, à l'occasion de ses déplacements, que de bonnes pratiques s'observent dans les territoires. La directrice territoriale de Pôle emploi dans les Hautes-Pyrénées a par exemple indiqué que quatre conseillers de Pôle emploi travaillaient pour le Plie.

Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi

Confirmés par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie) constituent un dispositif de mise en cohérence des interventions publiques au plan local afin de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté. Les Plie ont des statuts juridiques variés : association, groupement d'intérêt public, établissement intercommunal...

1 Les Carif recueillent et mettent à disposition l'information sur l'offre de formation en région et animent les réseaux professionnels dans le champ de la formation professionnelle. Les Oref sont des outils d'analyse et d'étude sur la relation emploi-formation et les besoins de qualification dans les régions. Ces structures sont cofinancées par l'Etat et la région.

2 Soit le baccalauréat général, technologique et professionnel.

Créés sur l'initiative locale d'une commune ou d'un groupement de communes, mais dans un cadre défini par l'Etat qui assure la conformité des actions, la bonne utilisation des moyens financiers, le contrôle et l'évaluation, les Plie sont des plates-formes de coordination qui mobilisent pour la réalisation d'objectifs identifiés l'ensemble des acteurs intervenant dans l'insertion sociale et professionnelle.

Entre 2000 et 2006, les Plie ont accompagné 303 968 personnes avec un taux de sortie positive moyen de 45 %, sur un emploi durable (CDI ou CDD de plus de six mois) ou une formation qualifiante.

(Source : guide des bonnes pratiques édité conjointement par le ministère des finances et l'Alliance Villes emploi)

b) Le secteur de l'insertion par l'économique

Pôle emploi doit également coordonner son action avec les acteurs de l'insertion par l'économique (IAE) afin de faire bénéficier les personnes très éloignées de l'emploi de parcours cohérents.

Les structures de l'insertion par l'activité économique (SIAE) ont pour vocation d'accompagner vers l'emploi les personnes qui en sont le plus éloignées, en leur apportant un accompagnement global, à la fois social et professionnel. Elles travaillent avec Pôle emploi à trois étapes du parcours du demandeur d'emploi :

- au moment de la prescription : le conseiller de Pôle emploi peut, au vu du diagnostic qu'il a établi, orienter un demandeur d'emploi vers une SIAE ;

- pour la délivrance d'un agrément : Pôle emploi doit accorder son agrément au bénéficiaire pour que celui-ci puisse entamer son parcours d'insertion et que la SIAE perçoive des aides de l'Etat ;

- pour le suivi du parcours du bénéficiaire.

La qualité de la coopération entre Pôle emploi et les SIAE semble **très inégale** selon les territoires. Lors de son audition, Pascal Duprez, président de la commission IAE, emploi et formation de la Fnars, a fait valoir que les conseillers de Pôle emploi, et notamment ceux issus des Assedic, ne connaissent pas toujours très bien le secteur de l'IAE et manquent de temps pour analyser la situation des chômeurs en grande difficulté. Il a également regretté que Pôle emploi ne soit pas toujours représenté dans des instances de concertation, les conseils départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) par exemple, où sa présence est pourtant en principe obligatoire. Il a aussi déploré que les professionnels de l'IAE perdent beaucoup de temps à réinscrire à Pôle emploi des personnes embauchées par une SIAE : le bénéficiaire ayant déclaré qu'il a trouvé du travail dans une SIAE est souvent automatiquement sorti de la liste des demandeurs d'emploi, ce qui ne lui permet plus de bénéficier des prestations de Pôle emploi, alors qu'il devrait normalement continuer à être inscrit.

En mars 2011, Pôle emploi a signé avec l'Etat et avec les réseaux de l'insertion par l'activité économique ¹ un accord-cadre, qui est en train d'être décliné au niveau local. Cet accord-cadre pourrait remédier à une partie au moins des faiblesses qui viennent d'être identifiées.

L'accord-cadre précise les critères pouvant conduire à orienter un demandeur d'emploi vers une SIAE : l'orientation est décidée en raison de difficultés sociales et professionnelles particulières qui empêchent le demandeur d'emploi d'exercer immédiatement une activité dans les conditions ordinaires du marché du travail.

Pôle emploi et les SIAE s'engagent à préciser, dans les conventions conclues localement, de quelle manière l'inscription du bénéficiaire sur la liste des demandeurs d'emploi peut être sécurisée et comment son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) peut être actualisé, afin de tenir compte du déroulement de son parcours d'insertion. Ainsi, Pôle emploi pourra lui adresser des offres d'emploi adaptées à son profil. Pôle emploi et les SIAE se donnent également comme objectif de renforcer leur coopération au moment où la personne arrive à la fin de son parcours d'insertion pour augmenter ses chances de placement dans l'emploi.

L'accord-cadre prévoit aussi que Pôle emploi et les SIAE « mutualisent » leurs actions en direction des employeurs pour favoriser le recrutement des personnes en insertion. Pôle emploi s'engage à travailler à ce que les SIAE puissent avoir accès à ses offres d'emploi via un extranet.

Il est bien sûr trop tôt pour dresser un bilan de cet accord-cadre. Pour le compléter, la mission recommande d'informer plus systématiquement les conseillers de Pôle emploi des possibilités offertes par l'IAE et de mieux faire connaître aux professionnels de l'IAE les prestations de Pôle emploi. Comme l'a suggéré Yves Censi, président du conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), des « référents IAE » pourraient être nommés à Pôle emploi, au même titre qu'il existe des « référents handicap » ou des « référents formation », pour conseiller leurs collègues et assurer la liaison au quotidien avec les SIAE.

Enfin, les professionnels de l'insertion soulignent que les variations de la politique de l'Etat en ce qui concerne le financement des **contrats aidés** ne facilitent pas le déroulement des parcours d'insertion et créent une incertitude préjudiciable à leur activité. Une plus grande stabilité dans le recours aux contrats aidés créerait un environnement plus favorable au développement de l'IAE.

¹ Comité national de liaison des régies de quartier, Coorace, Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars), Chantier école, Comité national des entreprises d'insertion (CNEI), Jardins de cogagne et Tissons la solidarité.

c) La coopération avec l'administration pénitentiaire

A Arras, la mission d'information a pris connaissance d'un projet intéressant destiné à favoriser la réinsertion professionnelle des anciens détenus. Depuis juillet 2010, une expérimentation est en cours entre Pôle emploi et les maisons d'arrêt de Bapaume et Arras. Huit conseillers de Pôle emploi se rendent dans les maisons d'arrêt pour organiser avec l'administration pénitentiaire un nouveau dispositif d'aménagement de peine, sous le régime de la semi-liberté, pour des personnes en recherche d'emploi.

Cette expérimentation a été rendue possible par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Auparavant, seuls les détenus qui avaient déjà retrouvé un emploi pouvaient prétendre à un aménagement de peine. Elle s'inscrit dans le cadre défini par une convention-cadre nationale conclue entre l'Administration pénitentiaire et Pôle emploi en juillet 2010. La convention fixe comme objectif que 20 % des bénéficiaires suivis par Pôle emploi dans le cadre d'un accompagnement renforcé accèdent directement à un emploi ou à une formation à leur sortie de prison. L'objectif est de seulement 10 % pour les détenus plus éloignés de l'emploi suivis dans le cadre d'un parcours de mobilisation vers l'emploi.

*

Par ces quelques développements, la mission d'information ne prétend pas avoir dressé un tableau exhaustif des partenariats dans lesquels Pôle emploi peut être engagé. Le rapport de Rose-Marie Van Lerberghe a déjà proposé un panorama très précis en la matière. La mission regrette de n'avoir pu s'intéresser suffisamment à certaines situations particulières, par exemple celle des territoires ultra-marins, qui font face à un chômage élevé et, le plus souvent, au défi de l'insularité.

Elle tient à souligner que les partenariats peuvent, sous réserve de respecter quelques fondamentaux, être différenciés selon les territoires. Il peut en effet exister des initiatives ponctuelles, propres à un territoire, qui ne sont pas reproductibles dans l'ensemble du pays. La gouvernance territoriale du SPE doit, en tout cas, reposer sur les trois piliers que sont l'Etat, Pôle emploi et les collectivités territoriales.

Son rapporteur étant élu des Pyrénées-Orientales et son président du Doubs, la mission souhaite, pour terminer, attirer l'attention sur les problèmes rencontrés par Pôle emploi dans les territoires transfrontaliers, ainsi que sur les opportunités d'emploi qu'offre l'espace européen. Les directions régionales de Pôle emploi prennent des initiatives d'un grand intérêt : la Lorraine par exemple est engagée dans un projet de SPE à l'échelle d'une grande région transfrontalière, qui englobe la Belgique et le Luxembourg, la Sarre et la Rhénanie-Palatinat. Pourtant, du point de vue de Pôle emploi, les frontières nationales restent difficiles à surmonter. Les outils dont il dispose ne peuvent être utilisés au-delà de nos frontières et des différences de régime social ou juridique rendent compliqué le recrutement d'apprentis français en Allemagne par exemple. Alors que la liberté de circulation des travailleurs européens est

reconnue depuis longtemps, des efforts restent donc à accomplir pour que les demandeurs d'emploi puissent eux aussi tirer le meilleur parti des progrès de la construction européenne.

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, la mission commune d'information est confortée dans l'idée que la fusion de l'ANPE et des Assedic pour constituer Pôle emploi a été une réforme utile. La fusion présente, à ses yeux, deux avantages principaux : plus de simplicité pour les usagers et une égalité de traitement entre tous les demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés ou non.

La fusion n'a pas été facile à réaliser et, pendant ses deux premières années d'existence, Pôle emploi n'a pas, à l'évidence, répondu entièrement aux attentes légitimes des demandeurs d'emploi et des entreprises qui sollicitaient ses services. Les bouleversements que la fusion a entraînés n'ont pas non plus été faciles à vivre pour le personnel. Aujourd'hui, la fusion est à peu près achevée mais la qualité et l'intensité du suivi des demandeurs d'emploi demeurent insuffisantes.

Pôle emploi n'est pas le seul responsable des difficultés constatées. Comment en effet maintenir la qualité de service, face à une augmentation forte du chômage, sans disposer de renforts importants ? Or les moyens supplémentaires alloués à Pôle emploi en 2009 ont été limités et Pôle emploi doit gérer, dès cette année, une réduction de ses effectifs.

L'essentiel, à présent, est de dégager des voies de progrès qui permettent à l'opérateur d'améliorer ses performances, notamment en matière de retour à l'emploi. Les personnes au chômage comme les entreprises ont un intérêt convergent à ce que les emplois disponibles soient rapidement pourvus. Le retour à l'emploi est positif sur le plan social et également pour les finances publiques, du fait des économies réalisées sur l'indemnisation.

Pour la mission d'information, Pôle emploi dispose encore de gisements de productivité qu'il pourrait mieux exploiter, notamment en déconcentrant son organisation interne, en poursuivant la modernisation de ses systèmes d'information, en différenciant plus finement le service rendu aux demandeurs d'emploi, en fonction de leur distance à l'emploi ou des freins à l'embauche identifiés, ou encore en améliorant ses relations de partenariat avec les autres acteurs du service public de l'emploi.

La mission, cependant, considère qu'un véritable saut qualitatif en matière d'accompagnement ne peut être obtenu sans augmenter les moyens humains de Pôle emploi. Construire des parcours cohérents de retour vers l'emploi, en y intégrant, le cas échéant, des sessions de formation, le passage par une structure d'insertion, une entrée en contrat aidé, etc., demande du temps. Or, c'est sans doute ce qui manque le plus aux conseillers.

L'attribution de moyens supplémentaires est indissociable du retour à une culture de pilotage par la performance, qui était présente au moment de la création de Pôle emploi, mais qui a, depuis, été un peu perdue de vue en raison d'une attention excessive portée à des indicateurs de moyens et d'activité. Ce pilotage par la performance permettrait de lier l'attribution de moyens supplémentaires à des objectifs de résultats, régulièrement évalués. Les financements alloués aux dispositifs qui ont fait leur preuve seraient majorés, tandis que ceux qui produisent de moins bons résultats devraient être réformés ou abandonnés. L'évaluation des résultats obtenus doit bien sûr être différenciée en fonction des catégories de demandeurs d'emploi, sans quoi Pôle emploi pourrait être tenté de faire porter son effort par priorité sur les personnes les plus proches de l'emploi.

C'est donc à la conclusion d'un véritable contrat de progrès, liant Pôle emploi et ses deux principaux financeurs que sont l'Etat et l'Unedic, qu'invite la mission. L'élaboration du budget de Pôle emploi devrait donner lieu à une vraie discussion entre les deux financeurs, mettant en regard des dépenses consenties pour Pôle emploi les économies attendues sur l'indemnisation.

En dépit de la fusion de l'ANPE et des Assedic, le service public de l'emploi demeure éclaté en France. L'Etat, qui est responsable de la politique de l'emploi au niveau national, Pôle emploi, en tant que principal opérateur, et les collectivités territoriales, qui détiennent des compétences essentielles en matière de développement économique, de politique sociale et de formation, ont vocation à travailler conjointement à l'animation du service public de l'emploi, dans le cadre d'une gouvernance partagée, ancrée dans les territoires. Pôle emploi gagne en efficacité lorsque son action s'appuie sur une connaissance précise des besoins et des compétences présents dans les territoires et lorsqu'il travaille, de manière cohérente, avec ses nombreux partenaires, missions locales, maisons de l'emploi, plans locaux pour l'insertion et l'emploi, Cap emploi, opérateurs privés de placement, pour n'en citer que quelques uns.

L'activité de Pôle emploi est évidemment tributaire du contexte économique et social, et plus particulièrement du niveau du chômage. A l'heure actuelle, les agents de Pôle emploi sont accaparés par l'accueil des demandeurs d'emploi, le traitement de leurs dossiers d'indemnisation et leur accompagnement. La mission d'information est convaincue qu'un service public de l'emploi puissant resterait utile même dans un contexte de baisse durable du chômage, pour assumer pleinement des missions qui font partie du mandat de Pôle emploi mais qui sont aujourd'hui insuffisamment assurées :

sécurisation des parcours professionnels, anticipation des besoins et gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, conseil aux actifs pour leur évolution de carrière.

La mission retire de ses déplacements sur le terrain et de ses rencontres avec des agents de Pôle emploi des motifs d'optimisme. Pôle emploi peut compter sur un personnel compétent et motivé, désireux d'apporter aux demandeurs d'emploi et aux entreprises un service de qualité. La direction, après avoir parfois donné l'impression de nier la réalité des problèmes, admet plus volontiers que des lacunes existent et qu'il faut y porter remède. Pôle emploi procède à des expérimentations et a une capacité d'innovation comme le montre le développement de nouvelles prestations. Il convient à présent d'ouvrir une nouvelle page de l'histoire de l'institution.

Par son rapport et ses préconisations, qui complètent d'autres analyses de grande qualité, la mission d'information espère apporter sa contribution au renouveau de cette grande institution de service public, essentielle à la vie de nos concitoyens.

LES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

• Sur la gouvernance de Pôle emploi :

1) Faire du comité de suivi de la convention tripartite le lieu de dialogue stratégique entre l'Etat, l'Unedic et Pôle emploi.

2) Elargir la composition du conseil d'administration de Pôle emploi pour y faire siéger un représentant des communes, un représentant des départements et un représentant de l'Unedic.

3) Substituer, à terme, à l'obligation faite à l'Unedic de verser 10 % de ses recettes à Pôle emploi un véritable dialogue budgétaire entre l'Etat et l'Unedic, tenant compte des économies qu'une meilleure performance de Pôle emploi peut permettre de réaliser sur l'indemnisation.

4) Déconcentrer l'organisation de Pôle emploi afin de donner plus de marges de manœuvre aux directeurs régionaux, territoriaux et aux directeurs d'agence.

5) Renforcer l'indépendance du médiateur de Pôle emploi en le faisant nommer par le conseil d'administration, en lui attribuant un budget propre et en lui donnant autorité sur les médiateurs régionaux.

6) Revaloriser le rôle des comités de liaison.

7) Demander à l'Igas d'effectuer un « audit juridique » de Pôle emploi pour déterminer comment simplifier les règles juridiques qui lui sont applicables.

8) Doter Pôle emploi d'un véritable comité national d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CNHSCT), qui soit l'émanation des comités régionaux et permette d'avoir une vision d'ensemble des problèmes de santé au travail.

• Pour un pilotage par la performance :

9) Revoir la liste des indicateurs de performance annexés à la convention tripartite, pour en réduire le nombre et privilégier les indicateurs de résultat.

10) Assurer un réel suivi de ces indicateurs pour en faire un élément incontournable de la discussion budgétaire.

11) Attribuer à Pôle emploi, en plus de son budget de base, des dotations complémentaires pour financer des dispositifs d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, soumis à évaluation et dont la pérennité dépendrait des résultats obtenus.

12) Introduire un système de primes de résultats pour les managers de Pôle emploi et leurs équipes.

• **Sur les services aux demandeurs d'emploi :**

13) Organiser le suivi des demandeurs d'emploi sur la base d'une segmentation plus fine des publics, de manière à mieux différencier les parcours.

14) Réexaminer les modalités d'attribution des aides à la reprise d'emploi pour qu'elles soient mieux adaptées à leur objectif.

15) Mieux intégrer la formation dans le parcours des demandeurs d'emploi, notamment en améliorant la lisibilité de l'offre de formation, en réduisant les délais d'entrée en formation, en donnant plus de place à l'aide individuelle à la formation (AIF) et en impliquant davantage Pôle emploi dans la promotion des formations en alternance.

16) Décloisonner le suivi social et professionnel des titulaires du RSA pour privilégier un accompagnement global.

• **Sur le contrôle de la recherche d'emploi :**

17) Etudier la possibilité pour Pôle emploi d'avoir connaissance des déclarations uniques d'embauche centralisées par l'Acoss, de manière à être informé plus systématiquement des reprises d'emploi.

18) Revoir l'échelle des sanctions applicables en cas d'absence à convocation.

• **Sur les services aux entreprises :**

19) Promouvoir la méthode de recrutement par simulation, qui permet de sélectionner les candidats sur la base de leurs habiletés.

20) Intensifier l'effort de prospection et d'aide au recrutement pour les TPE et les PME.

21) Poursuivre le déploiement de la préparation opérationnelle à l'emploi, afin de mieux satisfaire les offres d'emploi non pourvues.

• **Sur les moyens alloués à Pôle emploi :**

22) Redéployer des personnels affectés aux fonctions support vers les missions d'accompagnement des demandeurs d'emploi.

23) Augmenter les moyens alloués à Pôle emploi, avec l'objectif d'arriver au ratio de soixante demandeurs d'emploi par conseiller qui figurait dans la convention tripartite, en finançant par priorité un accompagnement renforcé des publics qui rencontrent les plus grandes difficultés d'accès à l'emploi, garantissant, au minimum, un entretien mensuel avec leur conseiller.

24) Revaloriser l'enveloppe affectée aux aides à la reprise d'emploi.

• **Sur les partenariats entre Pôle emploi et les autres acteurs du service public de l'emploi :**

25) Parfaire la coopération entre Pôle emploi et les missions locales, en évitant de les placer en concurrence sur la collecte des offres d'emploi.

26) Préciser les critères d'orientation des demandeurs d'emploi handicapés vers le réseau Cap emploi et mieux associer les représentants de ce réseau à la définition de la convention de collaboration avec Pôle emploi.

27) Trouver un meilleur équilibre entre le souci légitime de Pôle emploi de contrôler la qualité du service fourni par les opérateurs privés de placement et la liberté dont ont besoin ces opérateurs pour développer des méthodes innovantes.

28) Clarifier la doctrine de recours par Pôle emploi aux opérateurs privés de placement pour la cibler sur des publics ou des compétences spécialisées.

29) Inciter au regroupement des missions locales, des maisons de l'emploi et des plans locaux pour l'insertion et l'emploi, afin de simplifier le service public de l'emploi au niveau local.

30) Resserrer les liens avec les communes et leurs groupements, pour un meilleur ancrage territorial de Pôle emploi.

31) Rouvrir avec l'ADF le dossier du suivi des titulaires du RSA, afin d'encourager les conseils généraux à passer des conventions de partenariat avec Pôle emploi.

32) Mieux coordonner les achats de formation de Pôle emploi avec ceux des conseils régionaux.

33) Consolider le partenariat entre Pôle emploi et les structures d'insertion par l'activité économique dans l'intérêt des personnes les plus éloignées de l'emploi.

COMPTE RENDU DE LA RÉUNION D'EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le **mardi 5 juillet 2011**, sous la présidence de **M. Claude Jeannerot, président**, la mission commune d'information a procédé à l'examen du rapport de **M. Jean-Paul Alduy, rapporteur**.

M. Claude Jeannerot, président. - J'ai apprécié l'esprit dans lequel notre mission a conduit ses travaux : nous avons fait la démonstration que, sur un sujet aussi complexe que Pôle emploi, les sénateurs de tous bords peuvent s'entendre sur des constats et des recommandations.

Au cours de vingt-six auditions, nous avons entendu quatre-vingt deux personnes, dont le ministre du travail, M. Xavier Bertrand, les représentants du personnel de Pôle emploi, les partenaires sociaux et les acteurs publics et privés du service public de l'emploi. Nous nous sommes rendus à cinq reprises sur le terrain. Le 12 avril à Chessy et Noisy-le-Grand, nous avons observé la méthode de recrutement par simulation et visité les locaux de la plate-forme téléphonique d'Ile-de-France. Le 26 avril à Trappes et Poissy, nous avons visité une agence en zone urbaine sensible et pris la mesure de l'accompagnement renforcé proposé aux titulaires d'une convention de reclassement personnalisé ou d'un contrat de transition professionnelle. Le 17 mai à Villeneuve-d'Ascq et Arras, nous nous sommes intéressés à l'accompagnement renforcé des jeunes chômeurs et avons participé à trois tables rondes avec les partenaires locaux de Pôle emploi. A l'invitation du maire M. Michel Delebarre, je me suis rendu à Dunkerque le 1^{er} juin pour étudier la coopération entre Pôle emploi et les autres acteurs du service public de l'emploi. Enfin, notre déplacement du 7 juin à Tarbes fut consacré à l'orientation des demandeurs d'emploi et à l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID).

Nous avons découvert l'envers du décor et constaté quels dispositifs ou quelles expérimentations méritaient d'être mis en valeur. A Tarbes, nous avons pu assister à des entretiens avec des demandeurs d'emploi. Chacun de nous, dans son département, a pu recevoir des témoignages et rencontrer des agents et des demandeurs d'emploi. Ce long travail collectif a abouti au projet de rapport que M. Jean-Paul Alduy va nous présenter. Il vous fournira toutes les précisions nécessaires et le document pourra éventuellement être amendé.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - Je vous sais gré, monsieur le président, de l'excellent climat que vous avez entretenu au sein de cette mission. Je remercie aussi l'équipe d'administrateurs qui a contribué à l'élaboration du rapport.

Dans la première partie du rapport, j'ai souhaité revenir sur la fusion de l'ANPE et des Assedic et sur la création de Pôle emploi, pour tenter d'évaluer les premiers effets. Cette fusion a été conduite rapidement, dans un contexte difficile de hausse brutale du chômage. A l'évidence, pendant deux ans, Pôle emploi a été désorganisé et les demandeurs d'emploi comme les employeurs n'ont pas reçu les services de qualité qu'ils étaient en droit d'attendre. Des erreurs ont été commises : je pense par exemple au projet de métier unique, qui a beaucoup déstabilisé les conseillers de Pôle emploi, et à la mise en place tardive du système informatique commun Neptune.

S'il est encore trop tôt pour dresser un bilan financier définitif de la fusion, il ne fait guère de doute qu'elle a un coût élevé à court terme, de l'ordre de 500 millions d'euros, en raison notamment de la hausse de rémunération des agents qui ont opté pour l'application de la convention collective - 100 millions d'euros - et de l'achat de biens mobiliers et immobiliers de l'Unedic pour constituer les sites mixtes - 325 millions. A l'inverse, des économies ont été réalisées sur les dépenses de fonctionnement, grâce à des achats groupés, à la rationalisation du réseau, à la mutualisation de fonctions support, mais elles ne représentent encore que quelques dizaines de millions d'euros.

On ne peut négliger non plus le coût humain de la fusion : le rapport dresse un état des lieux précis de la montée des risques psychosociaux à Pôle emploi, conséquence à la fois de la perte de repères des agents, d'une surcharge de travail et de l'insatisfaction de nombreux conseillers qui ne parviennent pas à fournir des services de qualité.

Toutefois, nos auditions et déplacements ont confirmé le bien-fondé de la fusion dans son principe : on a ainsi simplifié les démarches des demandeurs d'emploi, éliminé des redondances, mutualisé les fonctions support, élargi l'offre de services, par exemple en matière d'orientation grâce au transfert des psychologues de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp). Aucun gouvernement, je pense, ne souhaitera revenir sur cette utile réforme structurelle.

Cependant, plusieurs mesures sont sans doute nécessaires pour parachever la fusion et lui donner sa pleine efficacité. En ce qui concerne la gouvernance de Pôle emploi, nous avons observé des tensions récurrentes entre l'Etat et les partenaires sociaux, qui se plaignent de ne pas être suffisamment associés à certaines décisions, notamment en matière budgétaire. Des échanges plus réguliers entre l'Etat et l'Unedic me paraissent indispensables et le comité de suivi de la convention tripartite pourrait être le lieu de ce dialogue stratégique. A terme, la règle qui impose à l'Unedic de verser 10 % de ses recettes à Pôle emploi pourrait être abandonnée au profit d'une vraie négociation entre l'Etat et l'assurance chômage.

La composition du conseil d'administration de Pôle emploi pourrait être élargie afin d'y associer des représentants de l'Unedic, principal financeur, des communes et des conseils généraux ; pour l'heure, un seul

administrateur désigné par l'Association des régions de France (ARF) est censé représenter les trois niveaux de collectivités territoriales, ce qui me paraît peu conforme au rôle qu'elles jouent dans le fonctionnement du service public de l'emploi.

Je préconise ensuite le retour à un pilotage par la performance. Pôle emploi attache trop d'importance à des indicateurs de moyens ou au respect des procédures, pas assez au suivi des résultats obtenus en matière de retour à l'emploi. Il convient donc, dans le cadre de la renégociation de la convention tripartite, de modifier la liste des indicateurs retenus pour évaluer l'action de Pôle emploi, de définir des procédures de suivi afin d'en faire un élément clé de la discussion budgétaire et même d'instaurer un système de primes en fonction des résultats pour motiver les gestionnaires et leurs équipes. Dans le même esprit, il serait intéressant d'étudier la possibilité de distinguer, au sein du budget de Pôle emploi, un « socle » correspondant à ses missions de base et des budgets complémentaires finançant des dispositifs d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi et évoluant en fonction des résultats obtenus.

Pour rendre Pôle emploi plus attentif aux problèmes des demandeurs d'emploi, je propose de renforcer l'indépendance du médiateur, qui pourrait être nommé par le conseil d'administration, disposer de son budget propre et avoir autorité sur les médiateurs régionaux. Je suggère aussi de revaloriser le rôle des comités de liaison, où les associations de chômeurs peuvent faire entendre leur voix.

Beaucoup de nos interlocuteurs ont estimé que la coexistence de deux univers juridiques au sein de Pôle emploi était un facteur de complexité et d'insécurité juridique. Il est certainement possible de clarifier les règles applicables : je propose que l'inspection générale des affaires sociales (Igas) soit chargée d'un « audit juridique » pour étudier les meilleures solutions à apporter. Je précise cependant qu'il n'est pas question de revenir sur la garantie accordée aux agents issus de l'ANPE de conserver leur statut de droit public.

S'agissant du personnel, il faut poursuivre l'effort de formation et mettre en œuvre convenablement le plan de lutte contre les risques psychosociaux, lancé en 2010. Pour aller plus loin, je propose que Pôle emploi se dote d'un véritable comité national d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CNHSCT), qui serait l'émanation des comités régionaux et aurait une vision d'ensemble des questions de santé et de sécurité au travail. Enfin, il importe de mobiliser le personnel autour de projets communs afin de surmonter les anciens clivages et de faire émerger une nouvelle « culture d'entreprise » : la mise en place de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) va dans le bon sens, car à cette occasion les agents de l'indemnisation et ceux du placement ont échangé sur leurs pratiques professionnelles, et tous ont bénéficié d'un accompagnement adapté.

La deuxième partie du rapport aborde la question des services rendus par Pôle emploi aux demandeurs d'emploi et aux entreprises. Il faut avoir l'honnêteté de reconnaître que Pôle emploi est loin d'avoir atteint ses objectifs de personnalisation du suivi des demandeurs d'emploi. Le professionnalisme des conseillers n'est pas en cause : nous avons pu constater leur motivation et leur sens du service public. Mais chacun doit s'occuper d'un nombre de demandeurs d'emplois bien supérieur aux soixante d'abord envisagés : cent cinq en moyenne, et même cent trente ou plus pour un tiers des conseillers. Face à la hausse du chômage, priorité a été donné au traitement des dossiers d'indemnisation : c'est compréhensible, car les demandeurs d'emploi veulent d'abord savoir combien ils toucheront à la fin du mois, mais cela a nui aux services de placement et notamment au suivi mensuel personnalisé, auquel a droit tout demandeur d'emploi à compter du quatrième mois. L'entretien mensuel est parfois remplacé par une réunion de groupe ou un entretien téléphonique, voire par un échange de courriels, ou alors il n'a lieu que tous les deux ou trois mois. Pôle emploi incite les demandeurs d'emploi à utiliser internet ou les services téléphoniques, mais ces outils modernes ne sont pas adaptés à tous les publics : certains souffrent de leur caractère impersonnel.

L'agence réfléchit à une nouvelle segmentation des demandeurs d'emploi, pour mieux différencier le suivi en fonction de la distance à l'emploi. Actuellement, il n'existe que deux parcours, si l'on met à part celui destiné aux créateurs d'entreprise : un parcours « Appui », qui concerne 70 % des demandeurs d'emploi, et un parcours « Accompagnement » pour les plus éloignés de l'emploi. On devine aisément que les chômeurs inscrits dans le parcours « Appui » n'ont pas tous les mêmes qualifications ni la même maîtrise des techniques de recherche d'emploi. Une segmentation plus fine permettrait de dispenser certains d'entre eux de l'obligation d'un entretien mensuel et de redéployer les moyens vers ceux qui en ont le plus besoin. Pour être efficace, la segmentation doit bien sûr s'appuyer sur l'expertise des conseillers, qui devraient disposer de plus de liberté pour individualiser le suivi, afin d'éviter d'enfermer les demandeurs d'emploi dans des parcours trop rigides.

Le rapport plaide pour des redéploiements d'effectifs des fonctions support vers les missions d'accompagnement. Des centaines de poste excédentaires au sein de la direction générale ou des directions régionales et territoriales peuvent être remis sur le terrain. Cependant, j'ai la conviction que l'on ne pourra pas apporter un accompagnement de qualité à tous les demandeurs d'emploi sans renforcer les moyens alloués à Pôle emploi : offrir un service personnalisé aux demandeurs d'emploi demande du temps et donc des effectifs. Je suis favorable à ce que des moyens supplémentaires soient accordés à Pôle emploi, pour développer l'accompagnement renforcé des publics qui rencontrent les plus grandes difficultés d'accès à l'emploi : jeunes, chefs de famille monoparentale, seniors, etc. Ces dispositifs devraient être soumis à une évaluation rigoureuse avec des indicateurs de résultats associés

à une clause d'intéressement financier : c'est le pilotage par la performance que j'évoquais tout à l'heure.

Cet effort supplémentaire me paraît compatible avec une gestion responsable des finances publiques si l'on prend en compte les économies qu'un retour plus rapide à l'emploi permet de réaliser sur l'indemnisation. M. Xavier Bertrand nous a rappelé que si l'on diminuait d'une seule journée le délai moyen nécessaire pour satisfaire une offre d'emploi, il y aurait 10 000 personnes de moins inscrites au chômage. Et l'on sait que l'Unedic dépense chaque mois plus de deux milliards d'euros pour l'indemnisation des demandeurs d'emploi, ce qui donne une idée des économies que l'on pourrait réaliser si l'on parvenait à réduire la durée moyenne du chômage. Pôle emploi doit y être intéressé : pour l'instant, l'Unedic seule bénéficie de la réduction du nombre de chômeurs.

Tout montre qu'un accompagnement plus intensif produit des résultats. Vous vous souvenez que M. Claude Seibel et Mme Béatrice Sédillot ont comparé les résultats d'un accompagnement renforcé par rapport à un accompagnement classique : au bout de douze mois, le taux de retour à l'emploi dans ce dernier cas est de 37 %, il est de 46 % avec le dispositif « Cap vers l'entreprise » et de 43 % avec l'accompagnement renforcé réalisé par un opérateur privé de placement.

Au-delà de l'accompagnement stricto sensu, la formation est une clé du retour à l'emploi. Pôle emploi a bien des progrès à faire en la matière, et le rapport formule plusieurs propositions : sensibilisation des conseillers, généralisation des plates-formes de traitement administratif des dossiers, meilleure lisibilité de l'offre de formation, développement de l'aide individuelle à la formation et de la préparation opérationnelle à l'emploi - afin de surmonter les rigidités qui découlent de la procédure d'achat -, resserrement des liens avec les branches professionnelles et les centres de formation des apprentis pour que les formations en alternance aient la place qu'elles méritent.

Si les demandeurs d'emploi ont des droits, ils ont aussi des devoirs, ce qui m'amène à vous dire un mot des radiations. Au nombre de 500 000 chaque année, elles ne représentent qu'un peu moins de 10 % des sorties de la liste des demandeurs d'emploi. Rien n'indique que Pôle recherche ainsi à faire baisser artificiellement le nombre des demandeurs d'emploi. La procédure de radiation administrative souffre cependant d'un certain nombre de défauts qui doivent être corrigés. D'abord, 90 % des radiations sont prononcées parce qu'un chômeur n'a pas répondu à une convocation, ce qui entraîne automatiquement une sortie de la liste des demandeurs d'emploi pendant deux mois, avec une suspension de l'allocation chômage. Cette sanction paraît sévère : le refus d'emploi ou de formation, qui me semblent être des manquements plus graves aux devoirs des demandeurs d'emploi, sont sanctionnés seulement par une radiation de quinze jours. C'est pourquoi le rapport recommande de modifier l'échelle des sanctions.

Ensuite, près de 200 000 radiations par an concernent des personnes qui ont repris un emploi ou sont entrées en formation, parce que Pôle emploi est incapable de suivre l'évolution de la situation des demandeurs d'emploi. Je propose d'étudier la possibilité d'un croisement des fichiers de Pôle emploi avec ceux de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), qui centralise les déclarations uniques d'embauche, afin que Pôle emploi soit informé sans délai des reprises d'emploi. Il faut disposer de données précises à ce sujet si l'on veut évaluer correctement les performances de Pôle emploi.

S'agissant du service fourni aux entreprises, nous avons constaté que la part de marché de Pôle emploi dans la collecte des offres d'emploi s'érodait depuis la fusion : elle s'établit aujourd'hui à 17 %. Mais elle atteint 40 % pour les offres d'emplois de plus d'un mois : Pôle emploi joue donc un rôle significatif dans la transparence du marché du travail. Il a défini une stratégie ambitieuse pour améliorer encore ses résultats en généralisant des forces de prospection spécialisées et en déployant un nouvel outil de segmentation de l'offre.

Pour progresser, Pôle emploi doit mieux informer les PME et TPE de sa gamme de services. Il peut aussi aider les entreprises à surmonter leurs difficultés de recrutement dans certains métiers, en utilisant par exemple la méthode de recrutement par simulation ou les formations d'adaptation au poste de travail. D'après les comparaisons internationales, Pôle emploi est mieux doté que ses homologues allemand et britannique pour la collecte d'emplois, et moins bien doté pour l'accompagnement des demandeurs d'emplois.

La dernière partie du rapport est consacrée aux relations entre Pôle emploi et ses partenaires et à la territorialisation de son action. Malgré la fusion, le service public de l'emploi reste éclaté et la coopération entre les différents acteurs a parfois ses limites. Pôle emploi entretient des relations privilégiées avec deux cotraitants, auxquels il délègue le suivi de certains demandeurs d'emploi : des jeunes éloignés de l'emploi sont adressés aux missions locales, des demandeurs d'emploi handicapés au réseau Cap emploi. La coopération avec les missions locales est sans doute la plus aboutie ; depuis 2006, elle prend la forme non plus de la cotraitance mais d'un partenariat renforcé. L'accord-cadre définit des règles saines, mais son application sur le terrain est inégale. En particulier, les missions locales et les agences de Pôle emploi ne coopèrent pas toujours suffisamment pour le partage des offres d'emploi.

Un problème récurrent est celui de la régulation des flux : en 2010, 180 000 jeunes ont été orientés vers les missions locales, soit 30 000 de plus que prévu ; l'accord-cadre a créé un mécanisme d'alerte en cas d'écart trop important. La subvention de 230 euros versée par Pôle emploi aux missions locales pour chaque jeune qui y est envoyé paraît modeste au regard de la mission d'accompagnement renforcée qui leur est confiée.

La dernière génération de conventions pluriannuelles d'objectifs prévoit que les missions locales seront désormais évaluées sur la base de leurs résultats en matière de placement. Cette orientation ne me choque pas : j'ai défendu pour Pôle emploi un pilotage par la performance. Je suis plus dubitatif sur le rôle dévolu aux missions locales dans le recueil des offres d'emploi : je crains qu'à cet égard elles ne fassent que répéter le travail de Pôle emploi. Dans les Pyrénées-Orientales, les entreprises ne comprennent pas pourquoi elles sont sollicitées de toutes parts.

Sur les relations entre Pôle emploi et le réseau Cap emploi, il y a beaucoup à redire. Cap emploi n'est pas suffisamment associé à l'élaboration de la convention de partenariat avec Pôle emploi et la question centrale de la définition du public qui doit être orienté vers ce réseau n'est pas clairement réglée. Il me semble légitime que les demandeurs d'emploi qui rencontrent d'importantes difficultés d'accès à l'emploi en raison de leur handicap soient orientés vers les Cap emploi. Pôle emploi utilise très peu les aides existantes en faveur de l'emploi des personnes handicapées et ses résultats en matière de placement des demandeurs d'emploi handicapés ont reculé. La prochaine convention tripartite doit faire figurer l'emploi des personnes handicapées parmi les priorités assignées à Pôle emploi et il faut mieux informer les conseillers des aides existantes.

Sur l'Association pour l'emploi des cadres (Apec), dont le positionnement est encore incertain, le rapport est prudent. Entre une cotraitance désormais interdite sous l'effet du droit de la concurrence et une sous-traitance qu'elle considère comme une impasse financière, l'Apec souhaite privilégier un accompagnement des cadres demandeurs d'emploi qui s'intègre dans une politique plus globale de sécurisation des parcours professionnels. Reste à voir quelle interprétation fera la Commission européenne du mandat de service public défini par l'Apec.

Le rapport examine ensuite la question des rapports entre Pôle emploi et les opérateurs privés de placement (OPP), qui sont juridiquement ses sous-traitants, mais qui aspirent à être traités comme des partenaires. Sur la période 2009-2010, environ un million de demandeurs d'emploi ont été suivis par les OPP, pour des prestations d'une durée comprise entre trois et douze mois. Pourtant, la doctrine d'emploi des OPP n'est pas clairement définie et Pôle emploi donne l'impression de les utiliser surtout pour ajuster sa capacité d'accueil aux pics d'activité. Il serait utile de mieux définir les publics cibles ou les compétences spécialisées auxquelles on souhaite faire appel par la sous-traitance, en s'inspirant par exemple du modèle britannique où les OPP sont chargés d'accompagner les demandeurs d'emploi au chômage depuis plus d'un an.

Quelle plus-value les OPP apportent-ils ? Leurs promoteurs pensaient d'abord qu'ils seraient plus efficaces que l'opérateur public dans le placement des chômeurs, mais cette thèse n'a pas été confirmée par les faits. Il est aujourd'hui nécessaire de définir ce qu'on attend précisément des OPP et de réfléchir aux moyens de mieux piloter leur action, en trouvant un

meilleur équilibre entre la volonté légitime de Pôle emploi de contrôler la qualité de la prestation fournie et la nécessité de laisser une certaine latitude aux opérateurs pour tirer parti de leur capacité d'innovation. Cette dernière remarque vaut aussi pour les opérateurs de formation.

Pour finir, j'évoquerai la question de l'ancrage territorial de Pôle emploi. L'agence a pâti jusqu'à présent d'une excessive centralisation, probablement inévitable pour mener à bien la fusion. Il faut maintenant déconcentrer Pôle emploi afin de laisser plus de marge de manœuvre aux responsables locaux pour nouer des partenariats et lancer des expérimentations : c'est la condition de l'innovation. La territorialisation est évidemment plus complexe lorsqu'il faut se coordonner avec de multiples acteurs. Je propose d'inciter au regroupement des maisons de l'emploi, des missions locales et des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie) : Pôle emploi aurait affaire à un seul opérateur local, où le bloc communal, les départements et les régions seraient représentés, et avec lequel il pourrait travailler en bonne intelligence.

La gouvernance du service public de l'emploi local doit associer l'Etat - les sous-préfets ont reçu l'instruction de réunir les acteurs du service public de l'emploi une fois par mois - Pôle emploi, qui est l'opérateur principal, et les collectivités territoriales, dont les élus ont une connaissance du terrain et une légitimité irremplaçables. Pôle emploi doit resserrer ses liens avec les communes et leurs groupements, qui ont des responsabilités en matière économique, ainsi qu'avec les départements et les régions. Le partenariat entre Pôle emploi et les conseils généraux pour le suivi des titulaires du RSA est moins bon qu'il ne l'était à l'époque du RMI : une quarantaine de départements seulement, contre soixante autrefois, financent des postes à Pôle emploi pour assurer un accompagnement renforcé des titulaires du RSA. Au-delà de la question des moyens, j'insiste sur la nécessité d'offrir un accompagnement global aux titulaires du RSA : il faut abattre la cloison entre le suivi social assuré par le département et le suivi professionnel proposé par Pôle emploi. Avec les régions, une concertation plus étroite est nécessaire pour garantir la complémentarité de leurs achats de formation. Il serait logique que Pôle emploi soit signataire des contrats de plan régionaux de développement de la formation professionnelle (CPRDFP). Des initiatives intéressantes ont été prises : à Dunkerque, une plateforme commune associe Pôle emploi et le conseil régional ; en Rhône-Alpes et en Bourgogne, un groupement d'achats a été mis en place. Il est urgent d'évaluer ces pratiques locales et, le cas échéant, de les généraliser.

Le rapport insiste enfin sur la nécessité de renforcer l'implication de Pôle emploi dans les Plie et de consolider le partenariat avec les acteurs de l'insertion par l'activité économique, afin d'offrir des parcours cohérents aux personnes les plus éloignées de l'emploi.

L'essentiel aujourd'hui est de tracer les voies par où Pôle emploi peut progresser. Tout ne dépend pas de l'agence : les difficultés rencontrées dans le domaine de la formation professionnelle, par exemple, sont liées à une

organisation trop complexe sur laquelle elle n'a pas de prise. Le contexte économique et social n'a pas été favorable depuis deux ans. Mais les défis à relever restent immenses. Il faut d'abord passer d'une culture du chiffre à une culture de la performance. Ensuite, il faut substituer à un management rigide et centralisé une organisation faisant droit à l'initiative des responsables locaux et des conseillers. Il y a cependant des raisons d'être optimiste : la direction de Pôle emploi admet plus volontiers que naguère des lacunes dans le fonctionnement de l'institution, le personnel est motivé et désireux d'offrir de meilleurs services et Pôle emploi a une capacité d'innovation que nous avons pu observer. Il nous reste à lui donner l'impulsion politique nécessaire.

M. Claude Jeannerot, président. - *Je m'associe à vos remerciements à l'égard des administrateurs de la mission.*

M. Jean Desessard. - *Monsieur le président, pouvez-vous nous expliquer pourquoi nos collègues des groupes de l'Union centriste et de l'UMP sont absents aujourd'hui ? Ont-ils été invités à une réception à l'Élysée ? Se désintéressent-ils de l'avenir de Pôle emploi ?*

M. Claude Jeannerot, président. - *J'ignore la raison de leur absence.*

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - *La mission était plus équilibrée au cours des auditions et lors des visites sur le terrain. Mon rapport a été envoyé à tous nos collègues, en temps et en heure. Faute d'informations plus précises, je pense « qui ne dit mot consent ».*

Mme Christiane Demontès. - *Je félicite le rapporteur pour son travail sérieux et approfondi, notamment sur le terrain.*

Nombre d'entre nous ont profité de cette mission pour se rendre dans les agences locales de Pôle emploi, où nous avons notamment rencontré des chômeurs et des représentants du personnel. Tous nos interlocuteurs ont insisté sur les difficultés rencontrées. Une jeune femme travaillant à Pôle emploi avec qui j'ai discuté a terminé l'entretien en larmes, car elle avait l'impression de ne pas rendre un service suffisant.

Parmi les préconisations du rapport, nous approuvons par exemple celles ayant trait à la gouvernance de Pôle emploi. Nous soutenons également la création d'un comité national d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CNHSCT), ainsi que la territorialisation responsable, car la situation peut parfois varier au sein d'une même région.

En revanche, nous sommes très circonspects quant au recours à des opérateurs privés, avec des rémunérations pouvant facilement quadrupler. Les primes de réussite ne nous enthousiasment pas plus.

Sur d'autres points, nous souhaitons aller plus loin. Je pense notamment aux moyens alloués à Pôle emploi. Mme Christine Lagarde avait beaucoup insisté en son temps sur l'objectif d'un conseiller « pour soixante dossiers ». Je préfère évoquer un conseiller pour soixante personnes. Au nom

de mon groupe, je demande que la proposition 23 soit complétée pour y introduire une référence explicite à cet objectif.

Mme Annie David. - Je m'associe aux propos qui viennent d'être tenus au sujet des auditions et des déplacements, par exemples à la plate-forme téléphonique. Nous avons reçu ici les partenaires de Pôle emploi, des sous-traitants et l'Unedic.

Le rapport affirme à maintes reprises que la fusion était justifiée, si bien qu'aucun gouvernement ne voudra revenir en arrière. Vu la situation de Pôle emploi, mais pour cette seule raison, c'est probablement exact !

Face aux dysfonctionnements constatés, vous incriminez la crise. Sa réalité n'est pas contestable, mais elle n'explique pas tout : il y a aussi le manque de moyens et la disparition de quelque quatre cents agences lors de la fusion au rabais voulu par le Gouvernement. Le plan élaboré unilatéralement par M. Christian Charpy, directeur général de Pôle emploi, ignore avec superbe les risques psychosociaux subis par une grande partie du personnel. Je regrette que le rapporteur ait systématiquement présenté une vision édulcorée de la réalité.

D'autre part, je déplore que le rapport mentionne la culture d'entreprise et qu'il propose d'introduire des clauses d'intéressement, alors qu'il s'agit du service public de l'emploi.

Vous dites qu'il faut user des radiations avec modération ; j'estime qu'elles ne doivent avoir lieu qu'à bon escient.

M. Claude Jeannerot, président. - Le rapport demande qu'elles soient effectuées « avec discernement », car tel n'est pas toujours le cas aujourd'hui. De substantielles modifications des règles du jeu sont proposées.

Mme Annie David. - Selon la Dares, les radiations administratives ont représenté 9 % des sorties en mars 2011, contre 2 % en mars 2009 ; les sorties par défaut d'actualisation suivies de réinscriptions sont passées de 19,3 % à 43,5 % entre mars 2009 et mars 2011, cependant que les sorties pour reprise d'emploi diminuaient de 43,6 % à 21,2 %. Ainsi, les causes des radiations ont fortement changé.

Je suis d'accord avec le rapporteur pour souligner la qualité des agents et leur professionnalisme, sans lequel la situation serait encore plus grave. Il reste que nombre de demandeurs d'emploi n'ont perçu aucune amélioration. Vous dites que les gens apprécient la plate-forme téléphonique, puisqu'ils l'utilisent. En réalité, ils n'ont pas le choix !

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - Auparavant, ils formaient une file de cinq cents mètres dans la rue !

Mme Annie David. - Aujourd'hui, ils peuvent n'avoir personne au bout du fil ! Enfin, on ne peut faire abstraction du chômage, malgré le tassement intervenu depuis quelque temps.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - Sauf au mois de mai...

Mme Annie David. - *Je voulais vous être agréable !*

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - *La question n'est pas là : nous devons dire vrai.*

Mme Annie David. - *Il faut prendre en compte les vrais contrats de travail car pour douze millions de déclarations d'embauche concernant des CDD de moins d'un mois, trois millions seulement sont consécutives à des CDI ou à des CDD de plus de six mois.*

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - *Ce n'est pas la faute de Pôle emploi.*

Mme Annie David. - *Non, mais nos propositions doivent en tenir compte. Je ne retrouve pas dans le rapport ce qui a été dit à ce propos lors des auditions. Quand va-t-on cesser de réduire les effectifs de Pôle emploi ? Quand va-t-on embaucher ? On casse le service public de l'emploi par un appel accru à la sous-traitance. En Isère, les entretiens uniques ne verront pas le jour avant le mois de septembre, faute de formation.*

Je ne pourrai voter le rapport.

M. Jean Desessard. - *Monsieur le président, je vous félicite pour la manière dont vous avez animé cette mission ; monsieur le rapporteur, bravo pour votre travail.*

Le rapport met en évidence des dysfonctionnements dont certains suscités par une fusion qui aurait dû remplacer la méfiance par la synergie.

Monsieur le rapporteur, je salue l'audace dont vous faites preuve en demandant des moyens supplémentaires pour Pôle emploi. En revanche, trois considérations me poussent à être réservé sur l'ensemble du document.

Ainsi, je suis favorable au lieu unique, pas au guichet unique, afin de préserver la distinction entre exclure et payer. Ensuite, les conseillers fixent de faux rendez-vous pour satisfaire à la politique du chiffre. J'approuve la critique à laquelle vous vous livrez sur ce point, mais pas votre suggestion d'y substituer une « politique du résultat », car je crains qu'elle n'incite à s'occuper d'abord des chômeurs les plus faciles à placer. Tout système crée sa propre perversité. Les écologistes veulent une société où l'emploi serait partagé entre tous. Quant aux primes pour les managers, elles sont incompatibles avec la notion de service public. Enfin, vous parlez des droits et des devoirs, mais le premier droit d'un chômeur est d'être logé, de se nourrir et d'envoyer ses enfants à l'école. Pour cela, il faut être indemnisé, bien que M. Laurent Wauquiez prétende le contraire.

Critiquant non le rapport lui-même, mais la conception du chômage qui apparaît en filigrane, je m'oriente vers l'abstention.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - *J'ai souhaité non pas une culture d'entreprise, mais une culture de la performance. Fonctionnaire moi-même, je crois à l'efficacité du secteur public, donc à la mesure ciblée de sa performance, qui permet son pilotage. Je regrette que la convention tripartite*

fixe aujourd'hui une trentaine de critères, dont certains aussi pertinents que l'âge du capitaine.

M. Jean Desessard. - *L'âge du demandeur d'emploi compte !*

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - *Résultat : les moyens mis en œuvre sont très précisément connus, alors que l'on manque d'informations sur les résultats. Quelque 200 000 personnes sont radiées alors qu'elles ont retrouvé du travail. Ce n'est pas satisfaisant. L'Assedic était caractérisée par la culture du chiffre ; la culture de la performance était plus présente à l'ANPE.*

Renforcer l'accompagnement permettra d'augmenter le taux de retour à l'emploi. N'oublions pas qu'en réduisant d'un mois la durée moyenne du chômage, on fait économiser 2 milliards d'euros à l'Unedic ! Je dis qu'il faut mettre en place des indicateurs segmentés ; je dis qu'un dialogue social renoué doit permettre d'en débattre.

S'agissant des moyens, le rapport va aussi loin que possible.

Mme Annie David. - *Dans le rapport, je propose d'indiquer plus clairement qu'il faut arrêter la baisse des effectifs amorcée en 2011 et non qu'il serait « peu opportun » de la poursuivre.*

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - *Sans éluder dans le rapport le thème des moyens, j'estime qu'une meilleure organisation permettrait de mieux les utiliser. Pôle emploi devrait s'inspirer de l'exemple anglais, avec un suivi hebdomadaire des personnes au chômage depuis plus d'un an.*

D'autre part, il ne faut pas confondre radiation et simple sortie de la liste des demandeurs d'emploi. L'enquête trimestrielle montre qu'il y a environ 500 000 sorties de liste et 50 000 radiations par mois. Parmi les quelque 550 000 radiations annuelles, 90 % sont motivées par l'absence de réponse à une convocation. C'est beaucoup ! Parmi ces absences de réponse, 40 % s'expliquent par le retour à l'emploi.

M. Jean Desessard. - *Pourquoi Pôle emploi ne l'a-t-il pas compris plus tôt ?*

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - *Nous formulons plusieurs propositions.*

Il est inadmissible que la non-réponse à une convocation soit sanctionnée par deux mois de radiation, alors que seuls quinze jours sont infligés à une personne qui ne se rend pas à un entretien d'embauche ou à une formation. Il faut une autre échelle de sanctions. D'autre part, Pôle emploi doit savoir qui a trouvé du travail. Il faut donc l'autoriser à consulter les informations détenues par l'Acoss. S'il faut modifier la loi pour assurer l'accès aux fichiers de l'Acoss, rien ne s'y oppose. Obnubilé par les chiffres et non par la performance, Pôle emploi ignore la sienne.

La croissance économique est un autre sujet.

M. Claude Jeannerot, président. - Mme Annie David et M. Jean Desessard me paraissent bien sévères.

A propos de la distinction entre lieu unique et guichet unique, le rapport critique justement l'idée voulant que la fusion débouche sur un métier unique, car il ne faut pas confondre indemnisation et accompagnement.

On parle de « radiation » pour désigner soit la conséquence d'un acte administratif, soit la suite donnée au refus d'une offre d'emploi. Il faut donc mettre de l'ordre dans la sémantique et dans l'échelle des peines.

S'agissant des moyens, le rapport est clair et s'engage sans ambiguïté. Si nous sommes appelés demain aux responsabilités, nous augmenterons les dotations de Pôle emploi, pour développer l'accompagnement. L'investissement humain permettant de réaliser des économies, nous suggérons qu'un dialogue permette d'activer les dépenses au profit des chômeurs.

Quant à la performance, on peut effectivement craindre des effets pervers...

Le service public n'a plus de monopole légal en matière d'emploi. Nous proposons de renforcer sa complémentarité avec les intervenants privés.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - Notre travail débouche sur deux grandes voies de progrès.

Il propose tout d'abord d'abandonner la culture du chiffre pour aller vers une culture de la performance. M'exprimant comme vieux fonctionnaire, je revendique cette notion ! Avec une meilleure performance, vous saurez pourquoi certains sont radiés.

Ensuite, le rapport préconise une déconcentration interne.

Le groupe socialiste souhaite compléter la proposition 23 pour mentionner l'objectif d'un conseiller pour soixante chômeurs.

M. Claude Jeannerot, président. - C'était l'objectif annoncé par Mme Christine Lagarde pour mobiliser le plus de moyens en faveur des personnes rencontrant les plus graves difficultés.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - Cet objectif figure dans la convention tripartite. Aujourd'hui, on compte cent dix, voire cent vingt, demandeurs d'emploi par conseiller. Reprendre le ratio de soixante ne me gêne pas, à condition d'insister sur la liberté du suivi, qui peut s'effectuer aussi par téléphone ou courrier électronique : l'important, n'est pas le chiffre, mais la charge de travail que les conseillers doivent assumer. Il reste qu'aboutir à un contact mensuel et à soixante demandeurs d'emploi par conseiller est véritablement ambitieux.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle. - Globalement, le rapport est très bien fait. La mission s'est déplacée, elle a beaucoup auditionné. Monsieur le président a dit que nous pourrions appliquer ses préconisations si nous revenons aux affaires. C'est vrai, mais je regrette que le rapporteur ait été le seul présent parmi les sénateurs du groupe UMP au début de cette réunion. Le deuxième est arrivé après deux heures. Dommage que les préconisations du rapporteur ne soulèvent pas plus d'intérêt au sein de la majorité...

M. Alain Gournac. - D'autres obligations m'ont empêché d'assister au début de la réunion.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle. - Défendant le regroupement de l'ANPE et de l'Unedic, Mme Christine Lagarde a dit qu'il permettrait à chaque conseiller de suivre soixante demandeurs d'emploi.

J'en viens au pilotage par la performance. Les chômeurs ayant des parcours divers et variés, je crains un biais au détriment des jeunes dépourvus de qualification, des chômeurs âgés ou de longue durée.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - J'en ai parlé.

Mme Annie Jarraud-Vergnolle. - Il fallait l'écrire clairement !

Pour s'occuper de chômeurs handicapés par exemple, des financements spécifiques sont indispensables.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - Je suis sensible à ces remarques. Il est vrai que le rapport n'est peut-être pas assez clair : il faut préciser que la « performance » est évaluée en fonction du type de demandeur d'emploi. On ne peut se contenter d'un seul critère de résultat. Je crois beaucoup à la négociation sur les critères de performance.

Le rapport a essayé de tenir compte des différentes sensibilités politiques.

M. Alain Gournac. - Effectivement !

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - C'est un compromis. A la veille des grandes échéances électorales qui nous attendent, je suis convaincu que chacun pourra y puiser le matériau pour illustrer les options politiques, les doctrines qui sont les siennes. Notre ambition était d'écouter, d'observer, d'analyser : le rapport est une traduction fidèle.

M. Alain Gournac. - Qu'on ne me fasse pas de mauvais procès : j'ai beaucoup suivi les travaux de la mission, beaucoup été sur le terrain.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - Je l'ai souligné tout à l'heure.

M. Alain Gournac. - Je ne pouvais être présent au début de la réunion. Que le groupe socialiste dise donc à la Conférence des présidents que le travail parlementaire est mal organisé ! Je suis en parfait accord avec l'état d'esprit qui a présidé au travail de la mission, et n'ai pas un mot à changer au rapport, que j'ai étudié attentivement.

Le qualitatif doit primer sur le quantitatif, dit Mme Annie Jarraud-Vergnolle, mais c'est pour proposer ensuite de revenir au chiffre de soixante demandeurs d'emploi par conseiller.

Nous avons rencontré dans le Nord, à Villeneuve d'Ascq, une équipe spécialisée dans le suivi des jeunes en difficulté, qui obtient de bons résultats - mais à laquelle on soustrait des moyens ! La proposition n° 23 du rapport doit permettre de protéger ces dispositifs.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - *Absolument.*

M. Alain Gournac. - *Sinon, on va faire disparaître quelque chose qui donne des résultats positifs !*

M. Claude Jeannerot, président. - *Excellente intervention. A Villeneuve d'Ascq, on soustrait en effet des moyens humains à cette équipe pour faire face à la charge ordinaire des autres agences. Mobiliser des moyens dédiés pour les publics en difficulté garantit contre cette tentation. Cela suppose de laisser libre cours à l'initiative locale.*

M. Alain Gournac. - *Le rapport doit insister sur la nécessité qu'il y a à préserver ces dispositifs dédiés !*

M. Claude Jeannerot, président. - *D'accord.*

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - *D'accord pour préciser la proposition n° 23 en ajoutant un garde-fou. On peut imaginer de distinguer un budget « socle » et un budget dédié à des dispositifs spécifiques pour les jeunes, les parents isolés, les chômeurs en fin de droits, etc, assortis d'indicateurs de suivi spécifiques. Aujourd'hui, les expérimentations sont trop souvent la variable d'ajustement d'un mécanisme qui cherche avant tout à faire du chiffre !*

M. Alain Gournac. - *Il faut également défendre les spécificités en fonction des bassins de vie : la réponse ne sera pas la même dans le Nord que dans le bassin lyonnais ! Je voterai le rapport.*

M. Claude Jeannerot, président. - *En tant que président, je ne prendrai pas part au vote, même si j'ai participé de près à la rédaction du rapport, dont je partage la quasi-totalité des conclusions.*

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - *Pour ma part, je voterai le rapport.*

Mme Annie Jarraud-Vergnolle. - *Vous avez effectué un gros travail, qui retranscrit fidèlement les auditions. Le groupe socialiste s'est prononcé pour une abstention que je qualifierais de « positive ». Nous sommes globalement d'accord avec les préconisations du rapport, à deux ou trois petites exceptions près.*

M. Jean Desessard. - *Les écologistes s'abstiendront.*

Le rapport est adopté.

M. Jean-Paul Alduy, rapporteur. - Nous avons travaillé dans un bon esprit. Je ne doute pas que ce rapport pourra nous être utile dans les mois à venir !

M. Claude Jeannerot, président. - Merci au rapporteur.

CONTRIBUTIONS DES GROUPES ET DES MEMBRES DE LA MISSION

I. CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE

Présentée par Mme Annie David, vice-présidente de la commission des affaires sociales

Je souhaite en premier lieu remercier le président Claude Jeannerot et le rapporteur Jean-Paul Alduy pour la diversité des personnalités auditionnées, ainsi que des déplacements faits lors des travaux de notre mission.

Au préalable, il me semble important de préciser dans quel contexte économique et social intervient cette mission afin d'appréhender de manière efficiente les enjeux, les défis, auxquels est confronté Pôle emploi.

Aujourd'hui, notre pays tente, non sans difficulté, de sortir d'une crise financière, économique et sociale profonde. Cette crise s'est traduite par l'apparition d'un chômage de masse. Fin mars 2011, en France métropolitaine, 4 045 400 personnes inscrites à Pôle emploi étaient tenues de faire des actes positifs de recherche d'emploi (4 306 200 en France y compris Dom), dont 2 680 000 étaient sans emploi (catégorie A) et 1 365 400 exerçaient une activité réduite, courte ou longue (catégories B, C).

Mais au delà de l'ampleur du chômage, le service public pour l'emploi doit faire face à une véritable mutation du marché du travail. En effet, en raison des choix politiques de ces dernières années à travers les allègements de cotisations patronales, l'emploi a vu ses normes se dégrader considérablement avec le développement des emplois précaires, CDD, intérim, contrats aidés... Ainsi, en 2010, selon l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), sur les 19 millions de déclarations d'embauche, 12 millions étaient inférieures à un mois tandis que 3 millions seulement correspondaient à des emplois durables, c'est-à-dire à des CDD supérieurs à 6 mois ou des CDI.

On assiste ainsi aujourd'hui à la combinaison de deux mouvements, le relâchement de la norme d'emploi durable et à temps plein, incarné par le contrat à durée indéterminée, et le développement de l'emploi à bas salaire, avec comme conséquence directe la paupérisation des salarié-es. La précarité est aujourd'hui au cœur même du salariat.

Pôle emploi doit donc faire face non seulement à un nombre de demandeurs d'emplois important mais, du fait du développement des contrats précaires, il doit faire face à une rotation permanente de demandeurs d'emplois. Ces nouvelles difficultés combinées à une fusion qui a été mise en œuvre dans la précipitation, ainsi que le manque de moyens, ont semé les germes des dysfonctionnements auxquels Pôle emploi est confronté aujourd'hui.

Ainsi, au cours de ces auditions et tables rondes successives des personnels, des usagers, qu'ils soient demandeurs d'emploi ou employeurs, et des différents acteurs

du secteur de l'emploi, nous avons pu constater ces nombreux dysfonctionnements, gravement préjudiciables aux usagers de ce service public ; mais nous avons pu constater également la situation alarmante dans laquelle se trouve le salarié de Pôle emploi, qui ont « subi » cette fusion à marche forcée et qui, aujourd'hui, ont beaucoup de mal à donner du sens à leur mission, qu'elle se décline auprès des employeurs ou bien des demandeurs d'emploi. A un an de la fin des travaux de notre précédente mission de la commission des affaires sociales sur le mal-être au travail, il est à regretter que ses conclusions, adoptées à l'unanimité, n'aient pas permis de prévenir, afin de les combattre, les conséquences de cette fusion.

I - Bilan des constats réalisés lors de ces auditions

1. Une gestion dénoncée

a) Le « paradoxe » de Pôle emploi

Deux constats ont émergé des différentes auditions auxquelles nous avons procédé et de celles que j'ai organisées dans mon département, auprès des organisations syndicales et des acteurs qui interviennent dans le secteur de l'emploi : le manque de moyens affectés à Pôle emploi pour mener à bien ces missions, mais également des dysfonctionnements liés à la précipitation dans laquelle a été menée cette réorganisation. Ainsi, deux ans après sa création, Pôle emploi est confronté au paradoxe suivant : un nombre massif de chômeurs, plus de 4 millions, face à une réduction des moyens affectés à ses missions en raison d'une politique de restriction budgétaire dans les services publics.

Rappelons en effet, que la révision générale des politiques publiques (RGPP) s'applique également à Pôle emploi puisqu'un départ à la retraite sur deux n'est pas remplacé et que la loi de finances pour 2011 a acté la suppression de 1 800 emplois. Ainsi, selon une étude réalisée par l'inspection générale des finances (IGF) sur l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France, pour 10 000 chômeurs, l'Allemagne dispose de 420 agents, le Royaume-Uni 221 et la France 215. Rapportés au nombre de demandeurs d'emploi recensés par les statistiques nationales, les effectifs montrent des écarts plus importants : un effectif de 150 personnes en France, 349 au Royaume-Uni et 377 en Allemagne. Ce manque de moyens affectés au service public de l'emploi, qui plus est dans un contexte de chômage massif, s'est traduit par des conséquences néfastes « des deux côtés du guichet ».

Pour les usagers, tout d'abord, et contrairement au rapport, nous ne pensons pas que « *les changements apportés depuis deux ans et demi confirment le bien fondé de la fusion dans son principe* », ni même que la fusion se traduit par « *des acquis incontestables* ». Bien au contraire, les démarches des demandeurs d'emploi sont loin d'avoir été facilitées ou simplifiées par la fusion.

Le Gouvernement a fait le choix de dématérialiser et de déshumaniser un peu plus le service, en créant une ligne téléphonique et en développant un site internet. Sous couvert de nouvelles technologies, ce nouveau mode de relation aux usagers, loin de simplifier le parcours du demandeur d'emploi, le complexifie. Les usagers sont tenus à distance du contact direct avec les services. La proximité et l'accueil qui font la force du service public s'éloignent de plus en plus. Le demandeur d'emploi, contraint de passer par le 39 49 pour toutes démarches sans jamais avoir de réponse immédiate, est confronté à un véritable labyrinthe administratif, dans lequel, souvent, il se perd, avec un effet coercitif, la radiation.

Le demandeur d'emploi souffre également du fait qu'il se voit dispenser « une offre de service en mode dégradé » par des agents qui doivent désormais assurer deux métiers radicalement différents, pour lesquels ils n'ont pas nécessairement reçu de formation, et ce à l'occasion d'un unique EID (entretien inscription diagnostic) alors qu'ils bénéficiaient auparavant de deux entretiens (l'un concernant son indemnisation et l'autre relatif à son projet personnel d'accès à l'emploi). D'ailleurs, en raison de ce manque de formation, les conseillers d'indemnisation chargés de mener cet entretien auront des difficultés à le réaliser sans avoir la connaissance globale du marché du travail et sans maîtriser suffisamment la question complexe de la formation, tandis que les conseillers placement seront en difficulté pour traiter de l'indemnisation qui suppose là aussi une expertise. Il s'en suit une inégalité de traitement des demandeurs d'emploi, ce qu'on ne peut cautionner de la part d'un service public. Dans ces circonstances, il n'est pas étonnant que les enquêtes menées par les organisations syndicales aient révélées qu'un demandeur d'emploi sur trois considère que son conseiller n'a pas le temps de s'occuper de lui, et que les propositions qui lui sont faites ne correspondent ni à sa qualification, ni à son projet professionnel.

En ce qui concerne les salariés, en 2008, le Gouvernement s'était engagé à ce qu'un conseiller accompagne 60 demandeurs d'emploi. Aujourd'hui, nous en sommes loin, la moyenne s'élevant à 180, et dans certains départements, ce ratio s'élève à 1 pour 300.

Cette surcharge de travail est cumulée à la contrainte d'exercer un nouveau métier, alors que la formation est nettement insuffisante. Les questions d'indemnisation (durée, conditions d'ouverture, montant) ainsi que les entretiens intégrant l'expérience professionnelle, les parcours de vie et la recherche professionnelle nécessitent une véritable expertise qui appelle de la part des demandeurs d'emploi des réponses précises et compétentes. Mais, comme l'a relevé le rapport « *L'illusion du métier unique relevait de l'euphorie initiale suscitée par la fusion* », cette euphorie fut brève, car l'insuffisance de la formation dispensée aux salariés de pôle emploi a très rapidement été insupportable pour ces derniers, à qui l'on renvoyait une image extrêmement dévalorisée de leur métier. En outre, ne pouvant pas apporter de réponses précises, notamment dans le cadre de l'EID, les conseillers sont fragilisés personnellement dans le contact avec les usagers. Les demandeurs étant par ailleurs insatisfaits d'un service rendu au rabais, cela génère des situations conflictuelles difficiles à gérer !

Cette situation est d'ailleurs aggravée par la volonté du Gouvernement d'intégrer également avec les agents de Pôle Emploi, les « psychologues du travail » (personnel Afp), lesquels ont vu leurs activités réduites et craignent, en conséquence, pour la reconnaissance de leur métier.

En plus d'être pris à partie par les usagers, les agents de pôle emploi doivent faire face aux instructions contradictoires de leur hiérarchie, ils doivent s'adapter à des priorités évoluant continuellement... En définitive, en proie à des difficultés qu'ils sont contraints de gérer seuls, les agents de pôle emploi ne savent plus quelles sont leurs missions, ni comment les effectuer... Cette perte de sens et de compétences a déjà fait émerger des risques psychosociaux. D'ailleurs, le rapport lui-même affirme que la fusion notamment a « *provoqué une augmentation sensible des risques psychosociaux au sein du personnel de Pôle Emploi* ».

En définitive, ce bilan témoigne des intentions contradictoires d'un Gouvernement qui souhaite atteindre des objectifs qu'il prétend ambitieux en matière de réduction du taux de chômage, sans se donner les moyens de ses ambitions. D'ailleurs, le Conseil économique, social et environnemental, dans un projet d'avis rendu public mardi 14 juin, demande l'accroissement des moyens de Pôle emploi et une réelle

personnalisation du « service rendu » aux demandeurs d'emploi notamment en « *limitant de manière notable la taille des portefeuilles des conseillers de Pôle Emploi* ».

Mais au-delà de la question des moyens, certes légitime, le message qui est véhiculé à travers cette réorganisation du service public de l'emploi et tout autant condamnable. Les 45 000 agents, à travers la non-reconnaissance de leur métier, de la spécificité de leurs compétences, sont perçus comme interchangeable. Quant aux demandeurs d'emplois, à travers la multiplication des contrôles et la « chasse à la fraude », alors qu'elle ne représente que 2 %, sont perçus comme des « tricheurs » qui profitent du système. Derrière cette appréhension des problématiques du chômage, la thèse libérale et idéologique du « chômage volontaire » apparaît donc avec force.

b) La mise sous tutelle des partenaires sociaux

Dès l'origine, la gestion de Pôle emploi a été confiée à l'Etat et aux organisations syndicales patronales et salariales. Cette gestion tripartite était destinée à garantir une stabilité des politiques publiques de l'emploi menées par l'agence Pôle emploi.

En effet, la présence des organisations syndicales au sein se son conseil d'administration devait permettre de garantir la continuité de la politique menée à Pôle emploi, afin que celle-ci ne soit pas tributaire et contingente des évolutions du pouvoir politique en place à la tête de l'Etat. Ce schéma, qui aurait pu fonctionner efficacement et garantir une politique de l'emploi stable, a été rapidement escamoté. Privées de la possibilité de voter « les ressources » de Pôle emploi, court-circuitées par les décisions politiques et les lois de finances, dans leur pouvoir de décider des « emplois », les organisations syndicales sont désormais cantonnées à un seul rôle : celui de bouc-émissaire, devant assumer la responsabilité des décisions qui relèvent « artificiellement » de leur compétence, mais qui émanent en réalité du pouvoir politique en place !

En définitive le conseil d'administration se résume à une simple chambre d'enregistrement et devient un outil de pilotage stratégique de l'Etat, par lequel il cherche à faire valider sa politique par les organisations syndicales ! D'ailleurs, la mission a relevé dans son rapport que « *les organisations syndicales et patronales ont critiqué de concert une gouvernance déséquilibrée au profit de l'Etat* », c'est dire l'unanimité que fait cette question au sein des acteurs de Pôle emploi !

Cette « parodie » de gestion tripartite, vivement dénoncée par les organisations syndicales, est accentuée par le manque de moyens qui leur sont conférés. Ainsi, alors que l'Unedic est le financeur principal de Pôle emploi, il est regrettable qu'il ne dispose pas d'une voix au conseil d'administration. Autant dire que cette situation prive la gouvernance de Pôle emploi d'un des rouages essentiels de sa bonne gestion.

2. Une clarification des liens avec les autres opérateurs du service public de l'emploi et un meilleur maillage territorial

a) une nécessaire clarification des liens entre Pôle emploi et les opérateurs privés

Dans un contexte politique où la libéralisation du marché des services s'étend aux services publics sans aucune limite, la crainte de voir Pôle emploi, dont le statut juridique demeure aujourd'hui incertain, transformé en société anonyme privée, à l'instar du service public postal, semble fondée. En effet, l'ouverture du marché du placement des demandeurs d'emploi aux acteurs du secteur privé pourrait tout à fait annoncer une privatisation complète de ce secteur.

Nos inquiétudes sont fondées ; pour preuve, alors qu'en 2006 Pôle emploi ne détenait déjà plus que 40 % du marché du placement des demandeurs d'emploi,

aujourd'hui, le ministre de l'emploi a appelé à ouvrir plus encore ce service public de l'emploi à « la concurrence » des opérateurs privés.

Dès lors, il est impératif, non seulement d'alerter sur ce démantèlement insidieux du service public de l'emploi, mais surtout de s'interroger sur l'opportunité d'une ouverture à la concurrence d'un service de l'emploi déjà en proie à de nombreux dysfonctionnements et difficultés. Serait-ce une tactique politique de plus, destinée à décharger l'Etat d'un service public qu'il ressent comme un fardeau et dont il ne souhaite plus assumer la charge ?

Loin d'épouser cette vision idyllique de la libéralisation du service de l'emploi, nous craignons que celle-ci n'aggrave les difficultés du service public, en créant des services, certes de qualité, mais réservés à une partie des demandeurs d'emploi, à l'exclusion de tous les autres. Cette libéralisation risque, en définitive, de rompre l'égalité entre les usagers dans l'accès au service public et de mettre en place, à terme, des services payants.

Forts de ce constat, il est impératif de clarifier les règles régissant les relations entre l'institution qui incarne le service public de l'emploi et les opérateurs privés qui se voient déléguer certaines missions du service public de l'emploi.

b) Un meilleur maillage du territoire

Dans la mesure où le chômage est un mal qui touche tous les territoires et toutes les catégories de travailleurs, le service public de l'emploi doit être accessible à toutes et tous les usagers sur l'ensemble du territoire. Pour lutter contre ce fléau, chacun s'accorde à reconnaître qu'il est nécessaire de développer un réseau d'agences réparties équitablement en France.

Ce service sera d'autant plus performant, tant pour les demandeurs d'emploi, de part sa proximité, que pour les entreprises, qu'il prendra en compte la spécificité des besoins territoriaux. Or, s'agissant de la proximité, si la mise en place de guichets uniques avait été largement plébiscitée par les demandeurs d'emploi qui y voyaient un moyen de réduire leurs déplacements, elle s'est traduite, en ce qui concerne Pôle emploi, par la suppression de nombreuses agences. En effet, avant la fusion, l'ANPE disposait de 830 agences locales et les Assedic de 630 points d'accueil ; après la fusion, on n'en dénombre plus que 900. Certains demandeurs d'emploi doivent désormais parcourir jusqu'à 50 kilomètres dans certaines zones pour se présenter à leur agence.

Concernant la territorialisation des politiques de l'emploi, les services de Pôle emploi ne sont pas encore suffisamment individualisés, adaptés aux spécificités locales et ne tiennent pas suffisamment compte des difficultés de recrutement dans certains secteurs. Dans ce contexte, il convient de s'intéresser aux partenariats de Pôle emploi avec les collectivités, à travers notamment les maisons de l'emploi mises en place par le plan de cohésion sociale de 2005. En effet, elles mettent en œuvre des politiques territoriales de l'emploi à partir d'un diagnostic analysant les forces et les faiblesses des territoires et les besoins des populations, des entreprises et des différents acteurs institutionnels. On peut regretter d'ailleurs que la dernière loi de finances ait réduit de manière considérable leur budget, et ce malgré la persistance d'un chômage massif ! Cette situation a contraint les sénateurs et députés de gauche, à demander au Gouvernement à plusieurs reprises une augmentation des fonds publics versés par l'Etat. Or, de fait, les collectivités risquent de devoir pallier les insuffisances de Pôle emploi, avec pour conséquence une perte de souplesse dans leur action en faveur de l'emploi. Il en va de même pour les missions locales, également menacées par ces « coupes budgétaires » alors même que le chômage des jeunes est une préoccupation majeure.

En sus de partenariats avec les collectivités, Pôle emploi doit continuer à développer ses partenariats avec certaines associations en charge de travailleurs identifiés, (Ohé Prométhée, Cap emploi, Apec...). Or, comme l'a justement fait remarquer Mme Rose-Marie Van Lerberghe, « nous avons perdu en souplesse » à l'occasion de la fusion ; ce qui risque de nuire aux coopérations et partenariats mis en place.

Toutefois, ces différents partenariats, aussi intéressants et nécessaires soient-ils, ne doivent pas servir à pallier les insuffisances de Pôle emploi au risque de voir selon les territoires une inégalité de traitement dans la prise en charge des usagers. Ce dernier doit pouvoir garantir des services spécialisés et adaptés aux différentes catégories socioprofessionnelles et à leurs problématiques propres, afin que tous les usagers puissent en bénéficier sur tout le territoire.

3. Les incertitudes sur le statut de Pôle emploi

Les incertitudes portant sur le statut juridique de Pôle emploi ont été dénoncées à de nombreuses reprises par les syndicats. Mais cette question du statut juridique n'est pas nouvelle car elle a été posée de manière récurrente depuis la création de cette agence par la loi du 13 février 2008.

Le Gouvernement, dès l'origine, s'est volontairement abstenu d'en définir clairement et expressément le statut, semble-t-il pour éviter les problèmes liés au statut des personnels de Pôle emploi. Il est clair que la fusion entre, d'une part, les Assedic, organismes privés employant des salarié-es soumis au code du travail, d'autre part, l'ANPE, établissement public à caractère administratif composé d'agents de droit public, s'annonçait périlleuse au regard de la question essentielle du statut des personnels. En outre, cette fusion apparaissait irréalisable, et ce en raison, notamment, du contexte de crise économique mondiale dans lequel elle intervenait. D'ailleurs, à l'époque, nous avons instamment demandé au Gouvernement de repousser la fusion, afin que celle-ci se réalise dans les meilleures conditions possibles.

Une des conséquences de cette fusion hâtive a été de mettre en place une agence dont le statut juridique est incertain et les règles de fonctionnement inabouties. Tantôt Pôle emploi apparaît comme un EPA, tantôt il serait un établissement *sui generis*, ce qui laisse une large marge de manœuvre au Gouvernement dans ses relations avec les agents. D'ailleurs, comme en témoigne l'actualité, le statut juridique de Pôle emploi laisse certains décideurs publics perplexes. Ainsi, alors que le directeur de Pôle emploi affirme que l'agence n'est pas un opérateur public, et échappe à la RGPP, le ministre du budget, François Baroin, souhaitait quant à lui, l'y soumettre.

Or, aux termes de ces auditions, ce statut juridique reste flou, comme le souligne d'ailleurs le rapporteur. Toutefois, sa proposition d'un audit juridique par l'Igas n'apportera pas de nouvelles précisions. Ce dont a besoin Pôle emploi, tant pour ses personnels que ses usagers, c'est d'une clarification rapide de son statut.

II - Des propositions de pistes et de solutions

S'il est vrai que cette contribution doit tenter de solutionner les difficultés et dysfonctionnements auxquels est confronté le service public de l'emploi, il n'en demeure pas moins que les solutions apportées dépendront, en réalité, des politiques publiques mises en œuvre, notamment dans le domaine de l'emploi. En effet, il faut rappeler que les maux dont souffrent aujourd'hui Pôle emploi n'auraient pas lieu d'être si les politiques publiques en faveur de l'emploi étaient plus efficaces et axées sur la qualité des services. Or, à l'heure actuelle, ces politiques sont focalisées sur les « chiffres

officiels du chômage » et tendent uniquement à réduire au maximum ces chiffres, par tous les moyens, notamment en usant des « radiations »...

Malheureusement, ce n'est pas en supprimant des emplois dans les services publics via la RGPP, ni en fossoyant le secteur français de l'industrie (potentiel « vivier » pour les demandeurs d'emploi), que le Gouvernement apportera des solutions à ce fléau qu'est le chômage ! Non content d'avoir réduit la qualité du service de l'emploi, en supprimant des effectifs, il s'efforce désormais de corriger tant bien que mal et sans réelle efficacité des difficultés dont il est lui-même à l'origine, alors même qu'il pourrait favoriser le retour à l'emploi par des mesures plus directes, comme mettre fin aux délocalisations et, au contraire, soutenir notre industrie, ainsi que les secteurs et entreprises qui créent de l'emploi ou sont susceptibles d'en créer en France.

Mais là n'est pas le but de cette contribution, aussi nous souhaitons proposer certaines solutions aux maux de Pôle Emploi.

1°) Une amélioration nécessaire de la gestion

L'amélioration du fonctionnement de Pôle emploi doit d'abord passer par une identification claire des missions imparties aux agents. Il est temps de revenir sur les erreurs du passé, notamment sur la confusion des métiers. Une telle mesure permettrait de redonner du sens aux métiers du service public de l'emploi, de valoriser les formations reçues par les agents et de reconnaître une fois pour toute leur spécialité, qu'ils soient agents Assedic, ANPE ou Afpà ! Et pour être complet, il faut que cette clarification des missions s'accompagne de la clarification des classifications des agents, permettant ainsi une meilleure vision de leur possible évolution de carrière. Pour ce faire, il nous paraît utile de trouver rapidement un accord aux négociations engagées par les partenaires sociaux.

A défaut d'une telle mesure, il faut apporter aux agents de pôle emploi une formation adaptée et complète, afin de leur permettre d'effectuer les différentes missions désormais assumées par l'agence. Il semble en effet illusoire de croire que les agents peuvent apprendre un métier, à l'occasion d'une formation d'une durée de sept jours.

Afin d'améliorer la qualité du service et les conditions de travail des agents, il est également indispensable de donner à Pôle emploi les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Dès lors, le Gouvernement doit renoncer à son projet de suppression de 1 800 postes et de non-renouvellement des salarié-es partant à la retraite. D'ailleurs, la mission parlementaire elle-même reconnaît, bien que trop timidement, qu'il « *ne serait pas opportun de poursuivre la baisse des effectifs de Pôle emploi, amorcée en 2011, tant que le chômage restera à un niveau élevé* ».

Pour notre part, nous considérons qu'il est impératif de renoncer aux suppressions d'emploi et indispensable d'augmenter les effectifs de Pôle emploi, afin de doter l'agence de moyens humains suffisants pour traiter chacun des dossiers avec toute l'attention qu'ils méritent. De plus, nous souhaitons que l'augmentation des effectifs soit assortie de mécanismes permettant la mobilité des agents vers d'autres services publics, afin d'adapter les effectifs de l'agence en fonction de l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi inscrits, contrairement à la pratique actuelle de Pôle emploi, qui a recours aux CDD et aux sous-traitants pour assurer une certaine flexibilité dans la gestion de ses ressources humaines ; et contrairement au rapport, lequel préconise uniquement que Pôle emploi s'astreigne à un « *comportement exemplaire en ce qui concerne les perspectives de reclassement des personnes embauchées en CDD* ».

L'augmentation des effectifs, que nous souhaitons, permettrait de réduire vraiment le nombre de portefeuilles par agents et, partant, d'assurer un suivi mensuel adapté des demandeurs d'emploi. L'adaptation du suivi mensuel à chaque situation

individuelle devrait être laissée à l'appréciation des conseillers, qui sont les mieux à même de prendre en compte les profils de chaque individu, tout en évitant l'écueil d'une segmentation des demandeurs d'emploi, telle que préconisée dans le rapport. Le classement des usagers pouvant aboutir à des dérives et discriminations inacceptables !

Enfin, le service public de l'emploi doit mettre fin à la dématérialisation du service qui aboutit à déshumaniser les relations entre les agents et les usagers et est source de tensions entre ceux-ci. Nous préconisons un retour au contact direct avec les agents car si les demandes d'inscriptions à distance par téléphone ou par Internet, présentent l'avantage de la rapidité, en réalité elles sont sources d'erreur et d'incompréhensions.

Concernant la politique de radiation menée par Pôle emploi, qui a instauré une présomption de fraude à l'égard de ses usagers, nous préconisons de renforcer les droits des usagers, et ce d'autant plus que ces derniers sont bien plus souvent victimes d'erreurs de la part de Pôle emploi qu'ils ne sont à l'origine de fraudes. Ainsi, selon les notes de la Dares, en mars 2009, la radiation administrative représentait 2 % des sorties des listes de Pôle emploi mais, en mars 2011, elle représentait 9,6 %. De même, les sorties pour défaut d'actualisation suivies d'une réinscription représentaient 19,3 % en mars 2009, elles représentaient 43,5 % en mars 2011 ! Si l'on met ces chiffres en parallèle avec celui des sorties de liste de Pôle emploi pour reprise d'emploi, soit en mars 2009 43,6 % et en mars 2011 21,2 %, force est de constater que la gestion de la fraude et des radiations a pris le pas sur la mission première de Pôle emploi, à savoir la reprise d'un emploi des demandeurs d'emploi à travers un accompagnement personnel et suivi de ce dernier.

Concernant la gouvernance de Pôle emploi, il est évident que les compétences du conseil d'administration doivent être clarifiées. En effet, à l'heure où le conseil d'administration endosse la responsabilité des décisions budgétaires en matière de ressources, arrêtées par le seul Gouvernement, il devient urgent de modifier ses compétences afin de faire en sorte que cette instance, où siègent notamment les différentes organisations syndicales, soit rétablie dans son rôle de « gouvernant ». Ainsi, comme préconisé dans le rapport, nous souhaitons une rénovation du conseil d'administration. Parallèlement à l'évolution des missions du conseil d'administration, nous sommes également favorables à un élargissement de la composition du conseil d'administration, d'une part à l'Unedic, appui technique important dans le domaine de l'indemnisation, mais aussi et surtout aux associations représentatives des usagers, lesquels ne sont pas de simples bénéficiaires passifs du service public.

En dernier lieu, il nous paraît également indispensable de rénover l'institution que constitue le médiateur de Pôle emploi ! Pour ce faire, nous souhaitons que ce dernier soit conforté dans son indépendance, afin que son rôle au sein de l'agence soit renforcé.

2°) Une nécessaire clarification des rapports entre Pôle emploi et ses partenaires du secteur privé à but lucratif

La volonté du Gouvernement d'ouvrir plus encore le service public de l'emploi à la concurrence des entreprises privées nous conduit à exiger, plus qu'une clarification du rôle assuré par les opérateurs privés dans ce service, un encadrement juridique strict de l'intervention de ces derniers. Nous souhaitons éviter que la gratuité ainsi que l'égalité d'accès au service public de l'emploi ne soit progressivement remises en cause du fait de cette ouverture à la concurrence privée. Cette clarification des règles juridiques régissant les rapports entre Pôle emploi et le secteur privé se fait d'autant plus pressante et urgente que le rapport de la mission Pôle emploi, lui-même, préconise de renforcer la sous-traitance au sein de Pôle emploi, afin de s'adapter aux évolutions du

nombre de demandeurs d'emploi. Or, nous craignons que la sous-traitance ne nuise un peu plus à la qualité du service, et plus précisément à l'égalité dans l'accès au service.

Néanmoins, malgré nos craintes, nous sommes conscients des bienfaits que peuvent apporter les associations à but non lucratif, dans le secteur de la formation et de l'aide au retour à l'emploi. D'ailleurs, nous pouvons affirmer, à l'issue des nombreuses auditions, que la formation professionnelle continue constitue un élément déterminant dans le processus de retour à l'emploi. Toutefois, malgré la bonne volonté des agences Pôle emploi, les stages proposés par ces dernières sont des stages « standards » totalement inadaptés aux différentes catégories de demandeurs d'emploi, et surtout à cette nouvelle catégorie de « jeunes diplômés sans emplois ». Encore une fois, forts de ce constat, il apparaît opportun de préconiser un renforcement des liens entre Pôle emploi et les associations compétentes au niveau local.

Dans ce contexte, il serait souhaitable, comme alternative à la privatisation rampante de ce service public, que Pôle emploi développe plus encore ses relations avec les missions locales et les maisons de l'emploi, ou encore avec les associations à but non lucratif. Cependant, nous mettons en garde contre le dispositif des « contrats pluriannuels d'objectifs » préconisé par la mission Pôle emploi et son rapporteur, qui propose de rénover le cadre de la collaboration entre Pôle emploi et les missions locales, via des CPO, en vertu desquels les missions locales seraient évaluées sur leurs résultats en matière de placement des jeunes demandeurs d'emploi. Or, bien que le rapport ne le mentionne pas, ces conventions pourraient tout à fait, comme c'est le cas déjà, avec les CPOM dans les établissements de santé, permettre de fixer les moyens des missions locales, en fonction des objectifs atteints, ce qui peut aboutir à une sélection inadmissible des usagers en fonction des objectifs fixés par la convention. De même, nous redoutons que, loin d'améliorer les relations entre Pôle emploi et les missions locales, cette convention crée des tensions dans leurs relations et suscite la concurrence au sein du service public de l'emploi. Pour renforcer les coopérations et créer des partenariats forts avec les collectivités, Pôle emploi devra alors, laisser une certaine marge de manœuvre aux collectivités et une plus grande souplesse d'action à ces dernières dans le secteur de l'aide aux demandeurs d'emploi.

3°) Les éléments d'une clarification du statut de Pôle emploi

Si la mission a affirmé dans le rapport que « *cette coexistence de deux statuts est le résultat d'un choix politique arrêté en 2008 (...)* » et qu'il ne serait pas opportun de « *revenir sur ce choix fondateur* », nous appelons, quant à nous, au vote d'une nouvelle loi. En effet, nous pensons qu'il est plus que nécessaire de consacrer expressément à la fois son statut d'établissement public administratif et de clarifier les règles applicables, aussi bien aux agents de droit public qu'aux salariés de l'agence. Cette clarification permettrait de fédérer le personnel de Pôle emploi, qui connaît encore, à l'heure actuelle, une scission entre les agents de droit public et les agents de droit privé. En effet, rappelons-le, la réunion de deux cultures différentes (administration et secteur privé) au sein d'une même agence a été source de difficultés et d'inégalités qui nuisent tout autant au personnel qu'aux usagers.

Conclusion

En définitive, les travaux réalisés par la mission Pôle emploi nous permettent de conclure que si la démarche qui a prévalu lors des auditions aurait pu et dû aboutir à de réelles propositions en faveur d'un service public de l'emploi rénové, en réalité les propositions émises dans le rapport restent très en deçà de ce que l'on pouvait espérer.

En effet, alors même que pendant les auditions, les partenaires sociaux, les usagers, et le directeur de Pôle emploi lui-même, ont « dénoncé », assez unanimement d'ailleurs, les insuffisances du service public de l'emploi actuel..., le rapporteur, quant à lui, semble avoir pris le parti de mettre en avant, dans son rapport, ce qu'il considère être des « acquis incontestables » à Pôle emploi. Mais alors, si le bilan de Pôle emploi est si positif, pourquoi donc avoir mis en place une mission parlementaire ? Quant à nous, nous sommes plutôt déçus du « tableau » dépeint par le rapport, qui nous semble idyllique... Enfin, en ce qui concerne les propositions du rapporteur, pour améliorer la situation de Pôle emploi, celles-ci restent très timides, et bien éloignées de nos ambitions !

Néanmoins, il faut reconnaître que cette mission nous aura permis de réellement faire la lumière (et c'est là le plus important) de la souffrance que génère quotidiennement le fonctionnement actuel de Pôle emploi, tant pour les usagers que pour les agents. Désormais, nous sommes convaincus qu'une réforme de ce service public s'impose.

Notre bilan nous amène à conclure que sous couvert de faciliter et de simplifier l'accès aux usagers de ce service public de l'emploi, par l'instauration de « guichets uniques », il s'agissait surtout de fusionner deux métiers pourtant très différents et de réduire les coûts de ce service public.

En définitive, la création de cette agence a surtout permis de justifier des licenciements massifs et des réductions de moyens, tant financiers qu'humains, sans pour autant apporter une clarification, ni des missions ni des classifications des agents, ni même apporter une solution de qualité aux demandeurs d'emploi.

II. CONTRIBUTION DE JEAN DESESSARD, SÉNATEUR ÉCOLOGISTE DE PARIS

Introduction

Je tiens tout d'abord à remercier le président et le rapporteur de cette mission commune d'information pour avoir su conduire avec efficacité des travaux riches de contenus, qu'il s'agisse des auditions menées au Sénat ou des déplacements réalisés sur différents sites de Pôle emploi.

Un peu plus de deux ans après la fusion de l'ANPE et des Assedic, cette mission visait à faire le point sur le fonctionnement de Pôle emploi et à formuler un certain nombre de recommandations. Pour ma part, je porte sur ce rapport un jugement contrasté, qui m'a conduit à m'abstenir. D'un côté, certains constats m'apparaissent trop timides, je suis défavorable à certaines propositions et d'autres me semblent faire défaut. En même temps, on trouve aussi dans ce texte des observations incisives et des préconisations inattendues que je considère comme des avancées.

Sur le fond, je ne conteste pas le principe d'un rapprochement de l'ANPE et des Assedic en un unique établissement, dont on est susceptible d'attendre une meilleure collaboration des différents acteurs du service public de l'emploi. De fait, quelques simplifications de procédures, bienvenues, peuvent être constatées. Par exemple, les chômeurs n'ont plus besoin de se rendre dans deux agences différentes, selon qu'ils souhaitent évoquer leur indemnisation ou faire le point sur leur recherche d'emploi. De même, la fin du traitement différencié des chômeurs, selon qu'ils sont indemnisés ou non, constitue un progrès.

Pour autant, aujourd'hui, le fonctionnement de Pôle emploi génère bien des difficultés et c'était un des principaux enjeux de cette mission que de les mettre au jour. J'évoquerai successivement l'organisation interne du travail, la qualité du service de placement et la représentation des chômeurs au sein des instances de Pôle emploi.

I - Organisation du travail

1. Métier unique

Je me félicite que ce rapport reconnaisse la réalité des troubles psychosociaux qui ont été engendrés au sein du personnel par le processus de fusion, et qu'il aille jusqu'à préciser que « *ce problème n'est pas derrière nous* ». J'approuve à ce propos la recommandation de mise en place d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) au niveau national.

Il est également appréciable que le rapport expose qu'avoir voulu fondre en un métier unique les fonctions d'indemnisation et de placement, provenant respectivement des Assedic et de l'ANPE, a été une des principales causes de cette souffrance des agents et a donc constitué une erreur - la direction elle-même semble le reconnaître.

Pour autant, je me désolidarise de la mission quant au jugement élogieux qu'elle porte sur l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID). Cet EID, progressivement mis en place, constitue le premier entretien du demandeur d'emploi et vise à faire le point, avec le même agent, sur l'indemnisation aussi bien que sur le

placement. Contrairement à ce qu'évoque le rapport, je considère que ce type d'entretiens initiaux constitue bien une déclinaison concrète de l'idée de métier unique.

La mission affirme elle-même que la formation des agents - dans celle des deux activités qui n'est pas leur métier d'origine - est encore très nettement insuffisante. Elle reconnaît par ailleurs que l'indemnisation, par exemple, est d'une très grande complexité, avec « *près d'une cinquantaine de dispositifs différents, répondant à des conditions et des modalités d'attribution particulières* ». Dès lors, comment peut-on imaginer qu'un agent se sentant mal formé puisse fournir au demandeur d'emploi une information fiable et complète quant aux droits auxquels il peut légitimement prétendre ? Il n'est ainsi pas étonnant que remontent du terrain des témoignages de chômeurs ayant été induits en erreur dans le calcul de leurs droits au cours de cet EID... Le même argument peut être employé à propos de la partie de l'entretien où est évoqué le projet de retour à l'emploi.

La raison de la mise en place des EID est apportée par la mission elle-même : conférer « *plus de souplesse au fonctionnement des agences* »... Pour moi, cet avantage ne suffit pas à justifier que l'on sacrifie la qualité d'un service aussi essentiel que le premier entretien du demandeur d'emploi, même si je suis par ailleurs favorable à ce que l'on dispense des formations à tous les agents, de manière à créer un socle commun de connaissances. Quand les agents auront le sentiment d'être formés, il sera temps d'envisager davantage de polyvalence.

2. Accompagnement et contrôle

D'un point de vue général, il me semble toujours sain de bien différencier les activités d'assistance et de contrôle des citoyens - cette distinction est par exemple essentielle, dans le domaine de la santé, pour acquérir la confiance du patient. Pour certaines personnes, le chômage est une épreuve très douloureuse, qui peut s'accompagner d'une désagrégation plus globale de la vie personnelle. En particulier pour ces chômeurs-là, il me semble indispensable que l'on puisse trouver à Pôle emploi au moins un interlocuteur qui soit exclusivement voué à vous accompagner dans votre recherche d'emploi, sans qu'on ait à redouter de lui quelque jugement ou sanction que ce soit. L'absence de prise en compte de cette considération représente pour moi une lacune importante de ce rapport.

3. Primes de mérite

Il me semble de bonne gestion que Pôle emploi cherche à évaluer l'efficacité des différents dispositifs visant à favoriser le retour à l'emploi, de manière à pouvoir développer les plus efficaces. Pour autant, je suis en profond désaccord avec la proposition de la mission d'« *adopter un système de prime de résultats qui récompenserait les managers les plus performants et motiverait les équipes* ». D'abord, les écologistes élevant assez haut la notion d'intérêt général, j'ai du mal à accepter l'idée qu'un agent de service public conditionne son professionnalisme au montant de la prime qu'il peut en espérer. Ensuite, alors que de l'aveu même de la mission, la souffrance psychosociale des agents de Pôle emploi reste à un niveau élevé, je m'étonne qu'elle trouve en même temps judicieux d'introduire dans le management un système concurrentiel et stigmatisant, générant stress et anxiété. Enfin, cette erreur ayant déjà été commise dans d'autres administrations (la police nationale, par exemple), les dérives de la gestion par le chiffre ne sont plus à démontrer : on frémit d'avance en imaginant un responsable d'agence évaluer l'opportunité de forcer un chômeur à accepter tel emploi ou de procéder à des radiations, à l'aune des impacts que ces décisions entraîneraient sur la prime de son équipe...

II - Qualité du service de placement

1. Davantage de moyens

La mission décrit la dégradation du service d'assistance au retour vers l'emploi : manque de suivi, suppression des rendez-vous physiques individuels, déshumanisation, gabegie administrative, courriers kafkaïens, etc. Elle pointe également la hausse importante du nombre de chômeurs suivis en moyenne par chaque conseiller. Cette médiocre qualité de service est pour partie conjoncturelle, en ce qu'elle résulte à la fois des bouleversements organisationnels engendrés par la fusion et de la détérioration de la conjoncture économique depuis 2008. Mais elle est également structurelle et je me réjouis que la mission ait eu à cœur de rapporter que, comparé à nos voisins européens, l'« *accompagnement des chômeurs est le parent pauvre du service public français de l'emploi* », avec « *des ressources insuffisantes* ». La conclusion est toutefois ambiguë : d'un côté la mission prône prudemment un « *renforcement ciblé et raisonnable des moyens humains de Pôle emploi* », avant de sembler quasiment se dédire en jugeant seulement « *pas opportun de poursuivre la baisse des effectifs de Pôle emploi tant que le chômage restera à un niveau élevé* ». On voit bien là que ce rapport a été l'objet de compromis tendus avec la politique du Gouvernement, arc-bouté sur la loi d'airain de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Pour moi, la nécessité d'accroître les moyens humains de Pôle emploi aurait dû être exprimée avec plus de force et de clarté.

2. Coercition des chômeurs

La dégradation générale de la qualité du service de placement a également eu un impact sur le contrôle des chômeurs, se traduisant à leur égard par une sévérité accrue, souvent injustifiée et parfois même illégale. Les différentes modalités de cette coercition ont été abondamment et très bien documentées par les associations et mouvements¹ de chômeurs.

La première question qui se pose est celle de l'importance quantitative de ces difficultés ressenties par les chômeurs, parfois dramatiquement, lorsqu'il s'agit par exemple d'une radiation. Sur ce point, je ne me sens pas représenté par la position très sobre du rapport, qui prend prétexte du faible nombre de recours auprès du médiateur pour en minimiser le volume global. En effet, en fonction de leur situation personnelle, qui peut être fragile, tous les chômeurs ne sont pas forcément à même d'entreprendre une saisine du médiateur, possiblement perçue comme complexe et de peu d'intérêt. En outre, rien n'est fait à Pôle emploi pour susciter ou soutenir de telles démarches de réclamation. Cet indicateur étant donc à mon sens très biaisé et compte tenu de l'importance capitale que peut revêtir pour un chômeur une radiation, je crois, contrairement à ce que suggère implicitement le rapport, qu'il faut voir là un problème crucial.

Une seconde question consiste à se demander, comme on l'a fait pour la faible qualité du service d'assistance au retour vers l'emploi, si ces problèmes sont d'origine conjoncturelle ou structurelle. Là encore, je souhaite prendre mes distances avec la mission, qui écrit qu'« *aucun élément objectif* » ne permet d'étayer la thèse selon laquelle une politique délibérée de radiations pourrait être conduite afin de faire évoluer positivement la courbe du chômage. Si je n'ai pas de preuve matérielle qu'une politique chiffrée est effectivement mise en œuvre, je n'en considère pas moins que la structure de Pôle emploi est délibérément brutale à l'égard des chômeurs.

¹ Voir par exemple www.recours-radiation.fr ou le Mouvement national des chômeurs et précaires

En effet, la direction comme la mission reconnaissent que depuis la fusion, une certaine légèreté préside à la correspondance postale de Pôle emploi. Dès lors, pourquoi ce flottement dans l'envoi des courriers ne profite-t-il pas au chômeur en cas de litige, plutôt que de lui être régulièrement opposé ? Pourquoi le courrier de radiation après une supposée absence à un rendez-vous physique ou téléphonique est-il envoyé automatiquement, plutôt qu'après une action expresse d'un agent ? Pourquoi les radiations sont-elles le plus souvent rétroactives, malgré les situations terribles que cela peut causer, et malgré la jurisprudence des tribunaux administratifs ? Pourquoi demande-t-on aux agents d'accueil d'afficher à l'égard du chômeur une bienveillance travaillée, même lorsqu'ils savent que sa requête sera refusée, induisant ainsi celui-ci en erreur ? On pourrait multiplier les exemples de ces petites règles ou petites pratiques qui ont été sciemment élaborées dans le sens de l'intransigeance plutôt que de la tolérance. En ce sens, on peut bien parler d'une politique de coercition assumée, traquant derrière tout chômeur le fraudeur potentiel.

Si la mission n'a donc pas jugé bon de faire sienne cette position, ce que je déplore, elle ne reste pour autant pas totalement muette sur cette question des pratiques trop brutales. Elle propose par exemple de revoir la grille des sanctions pour absence - qui est scandaleuse ! - et de mieux définir la notion d'« *absence téléphonique* ». Il convient de saluer ces avancées importantes mais il me semble que la seule réponse pertinente à ces difficultés, vécues au plus près par les chômeurs eux-mêmes, consiste plutôt à les associer étroitement à tous les niveaux de décision de Pôle emploi, à l'instar des partenaires sociaux.

III. Représentation des chômeurs

1. Rôle

A Pôle emploi, la voix des chômeurs est tolérée - sans être pour autant écoutée - lorsqu'elle exprime des préoccupations d'utilisateurs : accueil, écoute, accès aux services, etc. En revanche, lorsqu'il s'agit d'élaborer une vision d'ensemble de la stratégie de gestion du service public de l'emploi, seuls les syndicats de salariés sont admis à la table. Or, quoi qu'ils en disent, je considère que les syndicats ne représentent pas véritablement les chômeurs. Ce sont bel et bien les mouvements de chômeurs qui ont alerté l'opinion sur les radiations abusives et peuvent aujourd'hui se prévaloir de cette reconnaissance par la mission sénatoriale. Ce sont bien eux qui ont fait condamner à plusieurs reprises Pôle emploi sur la rétroaction des radiations, changeant ainsi le rapport de force. Ce sont eux, toujours, qui malgré leur faible visibilité tentent d'informer les demandeurs d'emploi de la réalité de leurs droits.

A Pôle emploi, le responsable qui examine un recours contre une radiation est généralement celui qui a pris la décision initiale. De plus en plus, les directions locales exercent un chantage au recours, tablant sur le fait que la plupart des chômeurs n'iront pas porter leur contentieux devant un tribunal, et revenant sur la radiation lorsque certains s'y risquent tout de même, afin d'éviter la médiatisation. L'absence de représentation institutionnelle des mouvements de chômeurs est aujourd'hui préjudiciable à l'exercice des droits des demandeurs d'emploi. Ils devraient être considérés par la direction comme des interlocuteurs privilégiés, écoutés et entendus.

2. Modalités

Il existe à Pôle emploi, à tous les échelons, des comités de liaison qui réunissent la direction, l'Unedic et les organisations de chômeurs. Ces comités pourraient fort bien constituer le lieu de ce dialogue qui fait tant défaut mais, comme l'a très justement noté la mission, leurs travaux sont totalement ignorés, pour ne pas dire

méprisés, par Pôle emploi. Je m'associe évidemment à la mission lorsqu'elle préconise une « *revalorisation* » de ces comités, mais je ne pense pas que ce sera suffisant. A mon sens, il est indispensable que les travaux de ces comités puissent au moins être relayés dans toutes les instances de décision de Pôle emploi par la voix de représentants des chômeurs, depuis les instances paritaires régionales jusqu'au conseil d'administration. Il s'agit là d'une très vieille revendication des demandeurs d'emploi, jamais entendue. Cette intégration de leurs mouvements comme partenaires sociaux à part entière me semble être une mesure indispensable pour restaurer un dialogue déficient, assurer le plein exercice des droits des chômeurs et apaiser les relations, de plus en plus tendues au sein des agences, comme l'a décrit la mission.

Conclusion

En conclusion, j'aimerais replacer l'idée que je me fais de la mission de Pôle emploi dans une perspective plus large : le service public de l'emploi doit-il voir les chômeurs comme des individus coupables de leur situation et redevables à la société, ou bien doit-il les considérer comme des citoyens libres de choix, jouissant de droits pleins et entiers ? Au cours de l'ère post-industrielle, la productivité du travail a augmenté dans des proportions considérables. Cela signifie que notre société n'a aujourd'hui besoin que de très peu de travail pour pourvoir aux besoins essentiels de ses membres. Puisque nous travaillons plus vite et plus efficacement, il n'est pas surprenant que nous ayons moins à travailler. Pourtant, notre société n'est pas aujourd'hui organisée pour gérer cette richesse : plutôt que de partager le travail entre tous, elle le concentre dans les mains de quelques-uns, qui accumulent une part importante du bénéfice collectif, tandis que les autres, au chômage, vivent des conditions très dures. Non seulement cette répartition est injuste, mais elle est en outre utilisée pour pérenniser la précarité. En effet, la persistance d'un chômage endémique instaure un rapport de force très défavorable aux salariés dans la négociation des conditions de travail. Trop de nos concitoyens souffrent de temps partiels subis, de méthodes managériales angoissantes ou de salaires indécentes, qu'ils n'accepteraient jamais s'ils n'y étaient pas contraints pour assurer leur survie. Dans cette optique, je ne peux donc pas accepter la philosophie générale de Pôle emploi qui assigne aux chômeurs des devoirs, sanctionnés par des radiations. De quoi veut-on sanctionner les chômeurs ? D'être les doubles victimes d'une mauvaise organisation de la société et d'un rapport de force injuste ? Au nom de quoi voudrait-on les priver d'un revenu élémentaire ? Pour les écologistes, le revenu élémentaire, permettant une vie décente, n'est pas lié au travail. C'est un fondement de la dignité humaine, une reconnaissance de l'existence de chaque personne, de sa présence dans la société. L'apport d'un individu à la société ne se limite pas à son travail rémunéré, et se mesure encore moins à son salaire. Dans la mesure où, par un effort collectif de nombreuses générations, notre société est à même de permettre la survie et la dignité de chacun, rien ne justifie qu'il n'y soit pas pourvu, sans conditions. Sous cet angle, il incombe à Pôle emploi de s'affranchir de toute velléité de suspicion ou de culpabilisation à l'égard des chômeurs, pour se consacrer à sa mission fondamentale : le *service* des demandeurs d'emploi, ces hommes et ces femmes victimes d'une organisation sociale injuste, qui sont pourtant, eux aussi, des acteurs à part entière de notre société.

ANNEXE

INVENTAIRE DES ALLOCATIONS ET AIDES GÉRÉES PAR PÔLE EMPLOI EN 2010

(en millions d'euros)

<p><u>Dispositifs financés par l'assurance chômage</u> ARE (allocation d'aide au retour à l'emploi) ACA (allocation « chômeurs âgés ») CRP (convention de reclassement personnalisé) Allocation décès ARCE (aide aux repreneurs ou créateurs d'entreprise) ADR (aide différentielle de reclassement) ASCRE (aide spécifique complémentaire au retour à l'emploi) Aides fin de droits et pour congés non payés</p>	<p>28 262 <i>(dont 25,9 milliards d'euros pour l'ARE)</i></p>
<p><u>Dispositifs financés par le fonds de solidarité</u> ASS (allocation de solidarité spécifique) ACCREASS (aide au chômeur créateur d'entreprise) AER (allocation équivalent retraite) AT (allocation transitoire) APS (allocation de professionnalisation et de solidarité) AFD (allocation de fin de droits) AFF (allocation de fin de formation) Prime de retour à l'emploi Prime forfaitaire</p>	<p>2 647 <i>(dont 1,9 milliard d'euros pour l'ASS)</i></p>
<p><u>Dispositifs financés par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé</u> AS-FNE (allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi) PRP (préretraite progressive) SEJE (soutien à l'emploi des jeunes en entreprise) ACO (allocation complémentaire) RSP (rémunération des stagiaires du régime public) HCR (aide hôtels, cafés, restaurants) ATA groupe 2 (allocation temporaire d'attente) Zéro charges TPE Zéro charges apprentis Aide à l'embauche des jeunes en contrat de professionnalisation Aide à l'embauche d'un apprenti supplémentaire Contrat accompagnement formation (CAF)</p>	<p>1 012</p>
<p><u>Dispositifs financés par les autres ministères</u> Emplois jeunes de l'éducation nationale ATA groupe 1 (allocation temporaire d'attente)</p>	<p>115</p>
<p><u>Dispositifs financés par le Plan de relance</u> Prime 500 euros AER (allocation équivalent retraite)</p>	<p>198</p>
<p><u>Dispositifs multi financeurs</u> CTP (contrat de transition professionnelle) AFDEF (allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation) AEPE (aide exceptionnelle pour le retour à l'emploi)</p>	<p>397</p>
<p><u>Dispositifs Pôle Emploi</u> Aide forfaitaire à l'employeur dans le cadre du contrat de professionnalisation Aide dégressive à l'employeur Aides à la recherche d'emploi Aides à la reprise d'emploi Aides à la garde d'enfants pour les parents isolés Aides aux développements des compétences</p>	<p>470</p>